

**Sebastian Jaenichen  
Torsten Steinrücken  
(Hrsg.)**

**Gebiets- und Funktionalreformen im Spannungsfeld von  
Bürgerinteressen und politischem Gestaltungsauftrag**



# **Gebiets- und Funktionalreformen im Spannungsfeld von Bürgerinteressen und politischem Gestaltungsauftrag**

Analysen unter besonderer Berücksichtigung  
Thüringer Gebietsreformen

Herausgegeben von  
Sebastian Jaenichen und Torsten Steinrücken



Universitätsverlag Ilmenau  
2014

# Impressum

## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Technische Universität Ilmenau/Universitätsbibliothek

**Universitätsverlag Ilmenau**

Postfach 10 05 65

98684 Ilmenau

[www.tu-ilmenau.de/universitaetsverlag](http://www.tu-ilmenau.de/universitaetsverlag)

## **Herstellung und Auslieferung**

Verlagshaus Monsenstein und Vannerdat OHG

Am Hawerkamp 31

48155 Münster

[www.mv-verlag.de](http://www.mv-verlag.de)

**ISBN** 978-3-86360-105-8 (Druckausgabe)

**URN** urn:nbn:de:gbv:ilm1-2014100094

---

Titelfoto: [photocase.com](http://photocase.com) | Nortys



Inhalt .....	5
Vorwort.....	7
 1. Shaping Jurisdictions oder Was Gebietsreformer bedenken sollten - Gedanken zur Theorie optimaler Bereitstellungsräume für staatliche Leistungen <i>Sebastian Jaenichen</i> .....	 9
2. Freiwillige Gemeindefusionen in Thüringen: Gründe, Grenzen und finanzielle Anreize <i>Torsten Steinrücken</i> .....	 57
3. Schrumpfungsprozesse, Dünnbesiedlung und Kostenremanenzen – Ein allgemeiner Ansatz zur Folgeabschätzung von Gebietszusammenschlüssen <i>Sebastian Jaenichen</i> .....	 77
4. Der freiwillige kommunale Zusammenschluss der Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda in die Stadt Friedrichroda – Erwartungen und tatsächliche Ergebnisse seit der Eingliederung 2007 <i>Franziska Nitsche</i> .....	 101
5. Die Städtefusion Leinefelde-Worbis 2004 - Eine Analyse aus Sicht der öffentlichen Finanzwirtschaft <i>Kevin Hildebrandt</i> .....	 149



## Vorwort

Die neueren Tendenzen der Schaffung größerer Verwaltungseinheiten im Zuge von Gebiets- und Funktionalreformen rühren, wie jede Föderalismusreform, an einer zentralen, das staatliche Handeln wesensmäßig betreffenden Frage, nämlich der Frage nach Legitimation und Souveränität. Dass diese Frage seitens der politischen Entscheider im Prozess von Umgestaltungen der föderalen Struktur regelmäßig Vernachlässigung findet, so dass vielfach nach der Devise verfahren wird, Reformen seien alternativlos, ist zu rügen. Noch sträflicher aber ist die Vernachlässigung der Frage nach der Legitimation der Umbildung von Herrschafts- und Hoheitsräumen und damit auch der Frage nach den Effizienzkriterien bei der Bildung optimaler Bereitstellungsräume für öffentliche Güter seitens der Wissenschaft. Hier geht der Vorwurf der Vernachlässigung einer brennenden Forschungsfrage zuerst an die mit der normativen und positiven Föderalismustheorie traditionell befassten Disziplinen, also an die Rechts- und Finanzwissenschaft.

Der vorliegende Band lässt sich nun als Versuch einer Antwort auf die im Zuge von Föderalismusreformen aufstehende theoretische Frage nach einer normativen Legitimation und einer positiven Umsetzung aus Sicht der Finanzwissenschaft lesen und verstehen. Alle Beiträge thematisieren zumindest implizit das rätselhafte Gegeneinander von Bürgerwillen und politischen Gestaltungsansätzen in dieser Frage. Während nämlich seitens der Politik und hier seitens der zentraleren Ebenen des Föderalstaates die planerische Umsetzung von Gebietsreformen meistens in Gestalt von Gebietszusammenlegungen favorisiert zu werden scheint, gibt es hierfür bemerkenswert wenig Zustimmung seitens der "Basis", also seitens der Bürger und dezentraler (subalternen) staatlicher Akteure. Da nun aber die Bürger erste Träger der Souveränitätsrechte sind, muss eine Delegation dieser Souveränitätsrechte zu immer bürgerferneren politischen Ebenen eines Föderalstaates ordentlich, vor allem aber zustimmungsfähig begründet werden. Auch dieser Frage widmen sich einige der hier gesammelten Beiträge folgerichtig und kommen dabei zu Schlussfolgerungen, die für die beobachtbaren Zentralisierungstendenzen angesichts der Wichtigkeit der Frage nach einer legitimen Delegation von

Souveränität als schwerwiegendes Ergebnis aufzufassen sind. Es herrscht nämlich offenbar ein Mangel an Legitimation für Gebietszusammenschlüsse gerade dort, wo diese nicht vom Souverän selbst intendiert und legitimiert werden. Dies ist bei den Planungen einer Gebiets- und Funktionalreform für den Freistaat Thüringen regelmäßig der Fall, was natürlich auch daran liegt, dass in einer repräsentativen Demokratie die Abstimmungen über politische Alternativen immer eine Abstimmung über politische Maßnahmen**bündel** ist. Dass eine Delegation von Souveränitätsrechten im Zuge einer Gebietsreform nach einem stärkeren Ausdruck der Zustimmung des delegierenden Kollektivs verlangt, zeigt sich beispielsweise an der international vielgeübten Praxis der Abhaltung von Referenden im Zuge von Reformen, die die Souveränitätsrechte berühren. Eingedenk dieses Mangels wird in den beiden Beiträgen Jaenichens für dieses Buch auf die legitimatorisch überlegene Alternative der Schaffung eines geeigneten institutionellen Rahmens hingewiesen, innerhalb dessen dem Souverän selbst, bzw. dessen unmittelbar bevollmächtigten Mandatsträgern, also den bürgernächsten politischen Entscheidern, die Gestaltung von Föderalismusreformen in die Hände gelegt werden kann. Dieser Vorschlag läuft auf eine *Dezentralisierung der Zentralisierungskompetenz* hinaus. Der gleiche Gedanke wird in Steinrückens Beitrag aus einer etwas anderen Perspektive, nämlich der des zentralen Planers, aufgegriffen, wodurch sich Wege zur Umsetzung einer dezentral gesteuerten Föderalismusreform aufzeigen. Gleichzeitig liefert dieses Buch aber auch einen überblicksmäßigen Einblick in die allgemein anerkannten Forschungsergebnisse der Föderalismustheorie und erweitert diese sogar um das Konzept der optimalen Bereitstellungsräume öffentlicher Leistungen.

In den Beiträgen von Nitsche und Hildebrandt am Ende dieses Buches finden sich konkrete Fallstudien, die den praktischen Vollzug von Jurisdiktionsfusionen und ihre finanzwirtschaftlichen Konsequenzen beschreiben. Sie zeigen, dass die Zusammenführung präexistierender Kompetenzen bei der Schaffung größerer Verwaltungseinheiten vielfältige, teilweise überraschende Umsetzungshemmnisse von erheblicher Relevanz für die betroffenen Bürger hervorruft.

Ilmenau und Erfurt im September 2014

# **1. Shaping Jurisdictions oder Was Gebietsreformer bedenken sollten - Gedanken zur Theorie optimaler Bereitstellungsräume für staatliche Leistungen**

*Sebastian Jaenichen*

## **Inhaltsverzeichnis**

1	Effizienz der Aggregation und Disaggregation von Gebietskörperschaften.....	10
2	Die Logik von Gebietsreformen im Spannungsfeld von Kleingliedrigkeit und Zentralisierung .....	12
2.1	Teilungen.....	12
2.2	Zusammenschlüsse.....	29
2.3	Die Rolle von Verkehrswegen .....	47
2.4	Kosten und Präferenzen öffentlicher Infrastruktur in funktional zergliederten und räumlich überlappenden Gebietskörperschaften .....	49
3	Fazit - Gebietsreformen und Ordnungspolitik .....	51

## 1 Effizienz der Aggregation und Disaggregation von Gebietskörperschaften

*Bella gerant alii, tu felix Austria nube.  
Nam quae Mars aliis, dat tibi diva Venus.*

Herrschaft als die Ausübung hoheitlicher Aufgaben in einem menschlichen Kollektiv setzt "Hoheit", setzt Kompetenz bzw. Übertragung von Kompetenz, also Beauftragung voraus. Zur Kontrolle der beauftragten Hoheit begrenzen menschliche Kollektive typischerweise die Hoheit des Beauftragten zeitlich und räumlich. Sie erteilen ihm Jurisdiktion über einen bestimmten Zeitraum oder für ein bestimmtes Territorium. Daher sind die jurisdiktionellen Einheiten eines Föderalstaates sowohl hinsichtlich der zeitlichen Ausdehnung der Herrschaftsrechte als auch hinsichtlich der räumlichen Reichweite der Hoheitsrechte prinzipiell Anpassungen unterworfen. Die Frage der zeitlichen Einschränkung der Vergabe von Herrschaftsrechten wird unter dem Gesichtspunkt der Effizienz vielfach gestellt und es scheint weithin akzeptiert, dass ein aus Sicht des Kollektivs effizientes Herrschaftssystem eine hybride zeitliche Befristung der Beauftragung hervorbringt. So wird einem Staat als solchem, näherhin seiner Verfassung und seiner staatlichen Ordnung ein längeres, in der Regel sogar unbefristetes Hoheitsrecht eingeräumt, wohingegen die konkrete Ausübung der Herrschaft durch Personen begrenzt wird oder naturgemäß begrenzt ist.

**Hoheit** - Autorität von Institutionen - traditionell unbefristet - räumlich definiert

**Herrschaft** - Autorität von Personen - (naturgemäß) befristet - definiert in einem Hoheitsgebiet

Die zeitliche Begrenzung der Herrschaftsrechte ist also höchst naheliegend, weil entweder das Kollektiv in regelmäßigen oder unregelmäßigen Abständen (periodisch oder episodisch) die Herrschafts-

rechte neu vergibt oder weil der Herrscher seinen Machtanspruch mit dem Alter oder mit dem Tode einbüßt. Die mehr oder minder regelmäßigen Neuvergaben von Herrschaftsrechten in den meisten Herrschaftssystemen werden in der Literatur vielfältig auch anhand von Effizienzkriterien beleuchtet<sup>1</sup>. In diesen Analysen spielt z.B. der Zusammenhang zwischen der Länge der Vergabe von Herrschaftsrechten, der Stabilität von institutionellen Rahmenbedingungen (Konstanz der Wirtschaftsordnung) und den Erfolgsaussichten längerfristiger Investitionen eine wichtige Rolle.

Insofern in den vielen Staaten Herrschaftsrechte demokratiebedingt durch das mandatierende Kollektiv nur noch klar befristet und stark entbündelt vergeben werden, ist der traditionelle Zusammenhang zwischen personeller Herrschaft und territorial definierter Hoheit verglichen mit charismatischen Herrschaftssystemen weithin nur noch schwach ausgeprägt. So kommt es, dass neben der konkreten Vergabe zeitlich befristeter Herrschaftsrechte vor allem in rationalistisch konstituierten Föderalstaaten immer häufiger auch der Hoheitsbereich, die territoriale Reichweite der Herrschaft definiert bzw. umdefiniert wird.

---

<sup>1</sup> Die Effizienz der Häufigkeit von Wahlen kann unter verschiedensten Fragestellungen betrachtet werden. Man denke an das intensiv beforschte Phänomen politischer Konjunkturzyklen, an den Zusammenhang zwischen Nepotismus und Länge der Legislaturperioden oder einfach nur an das Phänomen der vielfachen Regulierungen kurz vor dem Ende einer Legislaturperiode. Man betrachte für Letzteres insbesondere das Phänomen der "Midnight-Regulations" eines "Lame-Duck-Präsidenten" in den USA. Daneben finden sich in der Literatur Analysen zum Zusammenhang zwischen politischer Stabilität und der Effizienz von Investitionsentscheidungen (vgl. z.B. Jaenichen; 2008; insb. 121 ff.), wobei die Häufigkeit von Wahlen als die Berechenbarkeit der Investitionsbedingungen beeinflussend aufgefasst wird.

Entbündelung und Befristung von Herrschaftsrechten  $\Rightarrow$  Schwächung des Zusammenhangs zwischen Hoheit und Herrschaft  $\Rightarrow$  Zunahme der Wandelbarkeit von Hoheit ("Shaping Jurisdictions")

Neben Wahlen, die die personelle Zuweisung von Herrschaftsrechten regeln, beobachtet man daher zunehmend nüchterne, also nützlichkeits- bzw. effizienzfokussierte Entscheidungen über die territoriale Reichweite einer bestimmten Jurisdiktion. Im deutschsprachigen Raum heißen solche Entscheidungen Gebietsreform, wobei bislang lediglich auf unteren gebietskörperschaftlichen Ebenen mit Kreisgebietsreformen und Gemeindegebietsreformen sichtbare territoriale Neudefinitionen von Hoheitsbereichen angestrengt wurden. Anlass zu Gebietsreformen ist dabei erklärtermaßen regelmäßig nicht das Herrschaftsinteresse von Mandatsträgern, sondern die Erhöhung des durchschnittlichen Nutzens öffentlicher Regulierungstätigkeit sowie öffentlicher und privater Wirtschaftstätigkeit aus Sicht des mandatierenden, seine Territorialstruktur reformierenden Kollektivs.

## **2 Die Logik von Gebietsreformen im Spannungsfeld von Kleingliedrigkeit und Zentralisierung**

### **2.1 Teilungen**

Die territoriale Ausdehnung oder die Bevölkerungsgröße einer Jurisdiktion bestimmt die Effizienz der Bereitstellung eines hoheitlichen Institutionenbündels bzw. die Effizienz der Ausübung übertragener Herrschaftsrechte aus mehreren Gründen, die im Folgenden näher beleuchtet werden. Als zentrale und zuerst zu nennende natürliche Gründe für Dezentralisierung von Herrschaft und mithin von Hoheit können gelten:

- 1.) die unterschiedlichen Wünsche des mandatierenden Kollektivs bezüglich der öffentlich bereitgestellten Leistungen (Präferenzunterschiede) und
- 2.) die Kontrolle derer, denen die Herrschaft übertragen wurde durch Wettbewerb (horizontal) und Einbettung in ein hierarchisches System (vertikal).



### 2.1.1 Präferenzunterschiede

Wenn es Präferenzunterschiede zwischen territorial disjunkten Kollektiven gibt, ist es effizient, diese präferenzielle Ungleichheit bei der öffentlichen Finanzpolitik, also bei den Entscheidungen über das öffentlich bereitgestellte Leistungsbündel, zu berücksichtigen. Der Gedanke, dass es überhaupt Präferenzunterschiede zwischen verschiedenen mandatierenden Kollektiven geben mag, klingt zunächst überraschend. Während wir es gewohnt sind anzunehmen, dass Individuen unterschiedliche Präferenzen haben, also der eine lieber Schokoladeneis und der andere lieber Erdbeereis mag, liegt zunächst kein natürlicher Grund auf der Hand, warum ein räumlich bestimmtes Kollektiv, sagen wir "Die Thüringer", lieber öffentliche Schwimmhallen hätte, während das andere Kollektiv, nennen wir es "Die Sachsen", lieber staatliche Opernhäuser wünschte. Können wir also Präferenzunterschiede zwischen den Bewohnern verschiedener Regionen ignorieren, wenn wir nach Rechtfertigungsgründen für Dezentralisierung der Herrschaft im Raum suchen? Haben menschliche Kollektive gar objektive Präferenzen<sup>2</sup>?

Um regionale Präferenzunterschiede als das logische, genauer gesagt das utilitaristische Argument für Dezentralisierung von Herrschaft nicht aufgeben zu müssen, wird die Existenz regionaler Präferenzunterschiede in der normativen Föderalismustheorie weitgehend unhinterfragt als gegeben, als exogenes Faktum behandelt. Hier stellt sich also eine interessante Forschungsfrage, die ihrer Natur nach eher empirisch zu beantworten ist und deren Beantwortung uns dazu verhilft, die Nützlichkeit von Gebietsreformen, gleich ob sie nun Verschmelzungen oder Zerteilungen von Jurisdiktionen vorsehen, besser beurteilen zu können. Zumindest ein paar Plausibilitätsüberlegun-

---

<sup>2</sup> Unter dem Schlagwort Daseinsvorsorge wird vielfach diskutiert, welchen Bedarf an kollektiv bereitzustellenden Gütern ein menschliches Kollektiv typischerweise hat. Güter der Daseinsvorsorge befriedigten dann objektive kollektive Präferenzen. Dazu zählt für gewöhnlich eine für die Grundversorgung unabkömmliche Infrastruktur, beispielsweise Systeme medizinischer Notfallversorgung, Polizeipräsenz und elementare Verkehrsanbindungen. Vgl. für eine ökonomische Annäherung an den Begriff der Daseinsvorsorge Blankart und Gehrmann (2006).

gen vermischt mit anekdotischer Evidenz sollen uns im Folgenden helfen, einen logischen Zugang zu der hier aufgeworfenen Frage nach der Plausibilität von Präferenzunterschieden zwischen Kollektiven bezüglich öffentlich bereitgestellter Leistungen zu finden:

Es ist völlig einsichtig, dass die sozialen Charakteristika eines menschlichen Kollektivs dessen kollektive Präferenzordnung formen. Während eine Kindergartengruppe Schaukelpferde braucht, benötigt eine Rentnergruppe Schaukelstühle. Man könnte also sagen "demographymatteres" und dieser Gedanke ließe sich leicht auf die öffentliche Infrastrukturpolitik in demografisch verschiedenen Regionen übertragen. Auch andere soziale Charakteristika wie das Geschlecht oder die Bildung können in ähnlicher Weise eine Anpassung öffentlich bereitgestellter Leistungen an eben jene sozialen Spezifika einer bestimmten regional abgrenzbaren Gruppe begründen. Unsere Analyse führt aber zu der Frage, ob auch sehr homogene Gruppen, wie die Bewohner der Freistaaten Thüringen und Sachsen oder die Bewohner der Thüringer Landkreise Hildburghausen und Sonneberg durch Unterschiede ihrer kollektiven Präferenzordnung gekennzeichnet sind, so dass sich sagen ließe, diese Präferenzunterschiede rechtfertigen je eigene Repräsentantenhäuser und Behörden, die die jeweiligen Vorlieben der Bürger legislativ und exekutiv umsetzen. Um die Frage anhand eines Beispiels etwas plastischer zu stellen: Werden Thüringer Rostbratwürste nirgendwo lieber gegessen als in Thüringen und haben Thüringer mithin hinsichtlich der Rezeptur einer Bratwurst einen anderen Geschmack als Sachsen? Wenn solche Geschmacksunterschiede existieren, kann man auch die Möglichkeit nicht mehr ausschließen, dass Thüringer tatsächlich relativ zu staatlichen Opernhäusern mehr öffentliche Schwimmhallen wünschen als Sachsen oder allgemeiner gesagt die thüringische kollektive Präferenzordnung bezüglich öffentlich bereitgestellter Güter von der sächsischen abweicht. Aus einer Fülle von Beispielen öffentlicher Leistungen, die als Hinweis auf die Existenz gruppenspezifischer kollektiver Präferenzen herangezogen werden könnten, sei hier die Errichtung von Straßenlaternen entlang belgischer Autobahnen genannt. Da sich kein natürlicher Grund nennen lässt, der diese belgienspezifische Lösung erklärt (auch nicht die hohe dortige Unfallhäufigkeit, weil näch-

tens beleuchtete Autobahnen kaum die sinnvollste Antwort auf ein solches Problem sind), darf man annehmen, dass sich bei dieser Maßnahme eine spezifische Vorliebe der Belgier für staatlicherseits ausgeleuchtete Verkehrswege bahngebrochen hat. Die vorstehende Überlegung führt rasch zu der Einsicht, dass relevante Präferenzunterschiede zwischen zwei Kollektiven, die sich in einer Diskriminanzanalyse beispielsweise als Differenz der durchschnittlichen Befürwortung einer bestimmten öffentlichen Investition zwischen diesen beiden Kollektiven erfassen ließe, umso wahrscheinlicher ist, je kleiner die betrachteten Kollektive sind. Nach dem Gesetz der großen Zahl gilt nämlich tendenziell folgende Heuristik:

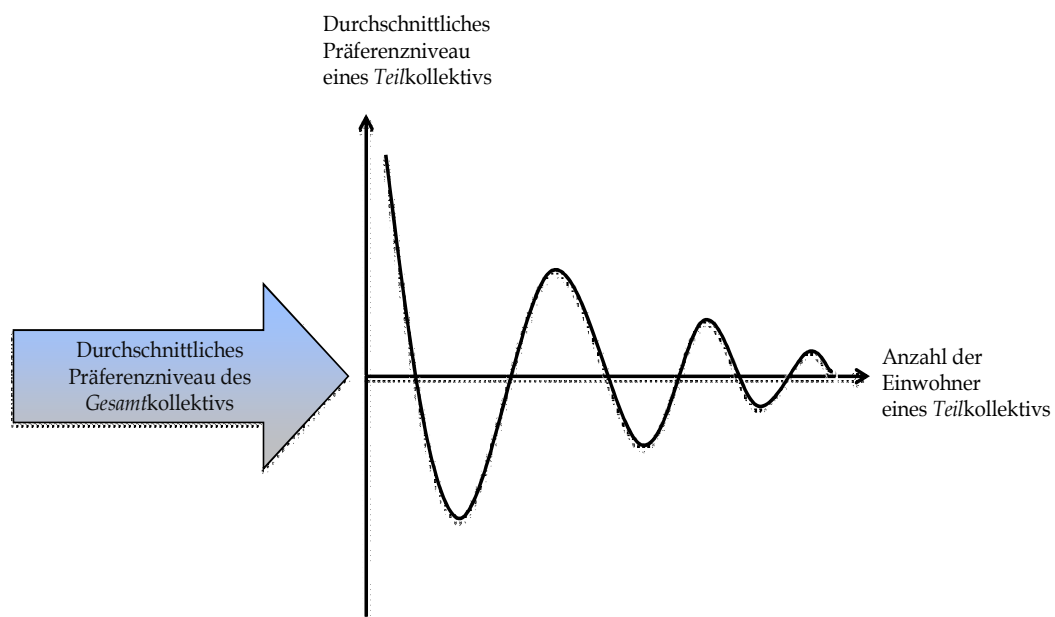


Abbildung 1: Idealisierter Zusammenhang zwischen der Abweichung der durchschnittlichen Präferenz eines Teilkollektivs (subalterne Gebietskörperschaft) für ein Versorgungsniveaus mit einem bestimmten öffentlichen Gut von der durchschnittlichen Präferenz des Gesamtkollektivs in Abhängigkeit von der Größe des Teilkollektivs.

Die Abbildung soll zeigen, dass mit zunehmender Größe eines Kollektivs die Abweichung der durchschnittlichen Präferenz dieses Kollektivs für ein bestimmtes Versorgungsniveau vom nationalen Durchschnitt für ein bestimmtes öffentlich bereitgestelltes Gut nach dem Gesetz der großen Zahl geringer wird. Paradoxe Weise verstoßen gerade die sichtbaren Kreis- und Gemeindegebietsreformanstrengungen, auch jene im Freistaat Thüringen, die in diesem Buch besondere Beachtung erfahren, gegen diese einfache Überlegung. Schließlich wird gerade für kleine Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften, Stadt- und Landkreise erwartet, dass Zusammenschlüsse, also Gebietsreformen, die in ihrer Konsequenz eine Zentralisierung von Herrschaft bewirken, unter Wohlfahrtsgesichtspunkten wünschbar wären. Die Überlegung zum Gesetz der großen Zahl scheint hingegen ein starkes Argument für eine strenge Befolgung des Subsidiaritätsprinzips zu liefern, wonach für kleine staatliche Einheiten höhere Autonomierechte ethisch-naturrechtlich geboten erscheinen, während mit zunehmender Zahl der von einem Entscheidungsgegenstand notwendigerweise betroffenen Bevölkerungsteile auch die Vereinheitlichung der diesen Entscheidungsgegenstand betreffenden gesetzgeberischen Antwort akzeptiert werden kann.

Die auf dem Gesetz der großen Zahl basierende Annahme, dass ein menschliches Kollektiv mit zunehmender Zahl an Kollektivmitgliedern ein sinkendes Niveau seiner "präferenziellen Kollektividiosynkrasie", seiner Eigentümlichkeit hinsichtlich seiner Vorlieben für ein bestimmtes (öffentlich bereitgestelltes) Güterbündel, verzeichnet, könnte von Gebietsreformern auch als ein Argument *für* Gebietszusammenschlüsse und mithin *für* größere territoriale Einheiten eines Föderalstaates verwendet werden. Sollten politische Entscheider etwaige normative Vorgaben, wie die grundgesetzliche Forderung nach Angleichung der Lebensverhältnisse dahingehend interpretieren, dass sich diese Angleichung auch auf das Versorgungsniveau mit öffentlich bereitgestellten Gütern und die Zusammensetzung des öffentlichen Güterbündels erstrecken sollte, dann erführe eine solche "Prokrustesbettspolitik" zusätzliche Legitimation durch die Schaffung größerer Kollektive, deren kollektive Präferenz für ein solches, überregional harmonisiertes Leistungsbündel durch eben dieses Leis-

tungsbündel ausgedrückt werden soll. Einfacher gesagt erfährt so die normative Forderung von oben nach einer Angleichung der Lebensverhältnisse aufgrund der zusammenschlussgetriebenen Anähnlichung der kollektiven Präferenzen eine Affirmation von unten, also seitens der hinsichtlich ihrer Lebensverhältnisse zu vereinheitlichenden Kollektive. Es darf jedoch stark bezweifelt werden, ob innerhalb einer individualistischen Ethik eine Erstreckung der Forderung nach einer Angleichung der Lebensverhältnisse in verschiedenen Regionen auf eine Angleichung des Niveaus und der Zusammensetzung der öffentlichen Leistungserbringung möglich ist. Eher sind Zweifel an der grundsätzlichen Möglichkeit angebracht, dieses aus dem Grundgesetz abgeleitete Ziel ethisch-naturrechtlich zu fundieren, vor allem aber an der Möglichkeit, die sich daraus ergebenden Konsequenzen für politisches Handeln zu spezifizieren.

### **Ex-post-Präferenzunterschiede**

Wenn man auf die vorstehende Frage nach der Existenz von Unterschieden zwischen den kollektiven Präferenzordnungen räumlich getrennter, aber homogener Kollektive aufgrund empirischer Erkenntnisse mit einem Nein antworten müsste, wäre das noch nicht das endgültige Aus für die Rechtfertigung der Disaggregation von Jurisdiktionen aufgrund potenzieller Präferenzunterschiede. Dazu nehme man anhand unseres Beispiels einfach an, dass trotz homogener kollektiver Präferenzordnungen in Thüringen und Sachsen die thüringische öffentliche Hand Schwimmbäder bereitstellt, und die sächsische Opernhäuser. Es steigt nun die Wahrscheinlichkeit, dass *ceteris paribus* jene mobilen Thüringer, die gerne Opern hören, nach Sachsen emigrieren und jene Sachsen, die lieber schwimmen, nach Thüringen auswandern. Am *Ende* dieser Wanderungsprozesse ist das kollektive Schwimmbad-Präferenzniveau in Thüringen tatsächlich höher als in Sachsen und die Vorliebe für Opern in Sachsen tatsächlich höher als in Thüringen. Präferenzunterschiede sind in diesem Fall nicht die Ursache verschiedenartiger Leistungen, sondern ihr Ergebnis. Auf diese Möglichkeit einer "Sortierung" der Einwohner durch Wanderungsprozesse hat vor allem Tiebout (1956) in einer vielbeachteten Schrift hingewiesen. Die öffentliche Infrastrukturpolitik erscheint dann wie

ein Teil des Standortmarketing. Standorte agieren aus dieser Sicht auf wettbewerblich strukturierten Standortmärkten mit einer Produktpolitik (öffentliche bereitgestellte Güter) und Preispolitik (Steuerpreise der öffentlich bereitgestellten Güter), die den Nutzen bzw. die Rente der Altsassen des Standortes zu maximieren gedacht sind. Weil das im Rahmen der jeweiligen Standortmarketingstrategie gewählte Preis-Leistungsbündel (hier: Steuerpreis-Infrastrukturleistung) bestimmte in Grenzen vorhersehbare Wanderungsentscheidungen auslöst, sind die Standortmarketingstrategien selbst bei anfänglich vollkommen homogenen Präferenzen unterschiedlich. Eine Föderalismuskommission wird bei der Suche nach einer effizienten Gebietsreform also auch daher die Vorteile einer atomistischen Struktur der Angebotsseite des Standortmarktes berücksichtigen müssen, weil eine Binnendifferenzierung des Preis-Leistungsbündels eines Standortes naturgemäß schwerfällt. Wenn, um unser Beispiel weiter zu strapazieren, Thüringen erst einmal relativ zu Sachsen für mehr Schwimmbäder und weniger Opernhäuser optiert hat, so kann den in Thüringen verbliebenen Opernfreunden innerhalb dieser politischen Programmentcheidung naturgemäß kein Angebot mehr verschafft werden, dass sie nutzenmäßig einem sächsischen Opernfreund gleichstellt. Präferenzgerechtigkeit staatlicher Leistungen lässt sich also kaum durch unterschiedliche Leistungen innerhalb einer Jurisdiktion herstellen, sondern gerade durch die Freiheit zur Auswahl unterschiedlicher staatlicher Leistungsbündel, also der Wahl zwischen hinsichtlich ihrer öffentlichen Finanzpolitik heterogener Standorte. Diese Freiheit setzt wiederum die schiere Existenz unterschiedlicher Leistungsbündel verschiedener Jurisdiktionenvoraus.

Die Unterschiedlichkeit der standortpolitischen Strategien und die sich im Ergebnis einstellende interjurisdiktionelle Unterschiedlichkeit der kollektiven Präferenzen ergibt sich, weil es sich hier um einen Trial-and-Error-Prozess handelt, um ein wettbewerbliches Suchen nach der geeignetsten standortpolitischen Entwicklungsstrategie. Es liegt auf der Hand, dass in einem solchen Wettbewerbsföderalismus die jeweilige Standortpolitik am ehesten dem Nutzen der Altsassen entspricht, wenn diese näher an den politischen Entscheidungen beteiligt sind. Kleine Jurisdiktionen dürften hier klare Vorteile gegenü-

ber großen, anonymen Jurisdiktionen haben. Dies ist freilich kein endgültiges Argument für möglichst kleinräumige Jurisdiktionen, weil in dieser Betrachtung der Nutzen der Zuzügler keine Rolle spielt. Zuzügler profitieren nämlich nur implizit durch die schiere Möglichkeit der Auswahl verschiedener Leistungsbündel, die von verschiedenen Jurisdiktionen bereitgestellt werden. Im Übrigen ist der Nutzen der Zuzügler auch davon abhängig, ob einer Jurisdiktion eine diskriminierende Leistungserbringung gegenüber einem Zuzügler verwehrt bleibt, da die Altsassen sonst eine Abschöpfung von Zuzugsrenten der Zuzügler im Wege klassischer Preis- und Produktdifferenzierung anstreben würden<sup>3</sup>.

Wenn man allerdings einen geschlossenen Föderalstaat betrachtet, dessen sämtliche Einwohner in Jurisdiktionen leben, die nach einer Maximierung der Rente der Altsassen streben, dann würde, weil alle Einwohner dieses Föderalstaates irgendwo Altsassen sind, die Wohlfahrt der Einwohner dieses Föderalstaates durch eine solche Politik zumindest hinsichtlich des Politikfeldes der öffentlichen Infrastrukturleistungen maximiert.

---

<sup>3</sup> Zu denken ist hier auch an die diskriminierende Praxis vieler touristisch attraktiver Standorte, die Touristen (auch solche mit einem Nebenwohnsitz am Urlaubsort, vgl. für das Problem der Zweitwohnsitzbesteuerung Steinrücken und Jaenichen, 2003) für die Benutzung ihres Leistungsbündels stärker belasten, als Altsassen. Zur Umgehung von Antidiskriminierungsregeln des Föderalstaates werden hier die klassischen Formen der Preisdifferenzierung eingesetzt. Beispielsweise ist die Benutzung von Autobahnen in vielen Ländern den Altsassen für den Kauf von Jahresvignetten gewährt, deren Preis nur wenig über dem einer Wochenvignette liegt. Der Durchschnittspreis je Tag der Gültigkeit ist also zigfach niedriger. Auch die Etablierung von kostenpflichtigen Kurkarten, die einem Altsassen ganzjährig Preisvorteile der Nutzung öffentlicher Infrastruktur und einem Touristen Vorteile für die Dauer seines Aufenthaltes einräumen, ist eine Form diskriminierender Preisdifferenzierung wenn die Kurkarte jeweils gleich viel kostet.

## **Ex-ante-Präferenzunterschiede**

Die Dezentralisierung von Herrschaft bzw. die Institutionalisierung dezentraler Herrschaft durch möglichst dezentrale Hoheit bekommt eine noch größere Notwendigkeit, wenn man die kollektiven Präferenzunterschiede zwischen verschiedenen Jurisdiktionen als ex ante gegeben ansieht. In einer solchen Situation sinken mit zunehmender Dezentralisierung von Herrschaft die Wohlfahrtsverluste einer zentralen Festlegung der durchschnittlichen Versorgung von Einwohnern mit einem bestimmten öffentlich bereitgestellten Gut, beispielsweise Betreuungsplätzen je Kindergartenkind, Lehrer je Schüler, Polizisten je Einwohner oder Sozialwohnungen je Bedürftigem. Die Höhe der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsverluste hängt dabei nicht nur von der Differenz zwischen den jeweiligen optimalen Versorgungsniveaus der Regionen, sondern auch von der Elastizität der Nachfragen nach den öffentlich bereitgestellten Gütern ab. Nachfolgendes Schaubild zeigt zunächst die Wohlfahrtsverluste zentraler Bereitstellung für ein öffentlich bereitgestelltes Gut mit unelastischer Nachfrage (obige Abbildung) und jene mit elastischer Nachfrage (untere Abbildung).



Zahlungsbereitschaft für eine zusätzliche Einheit des öffentlich bereitgestellten Gutes

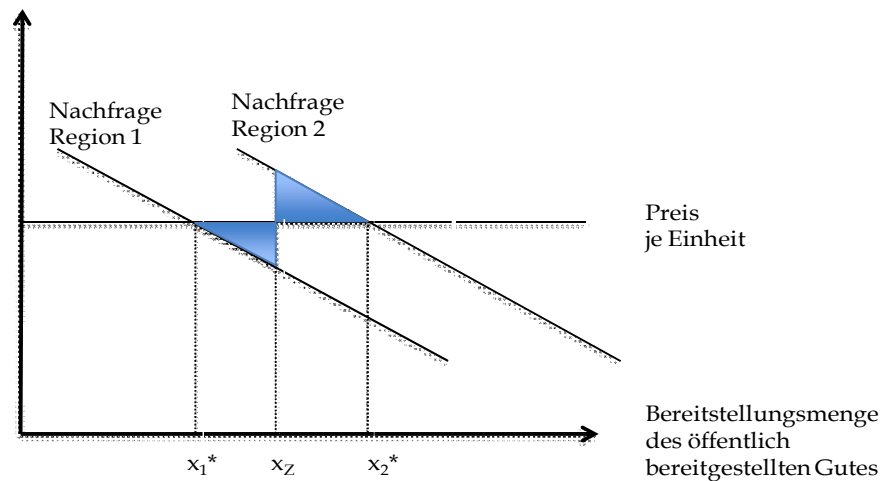
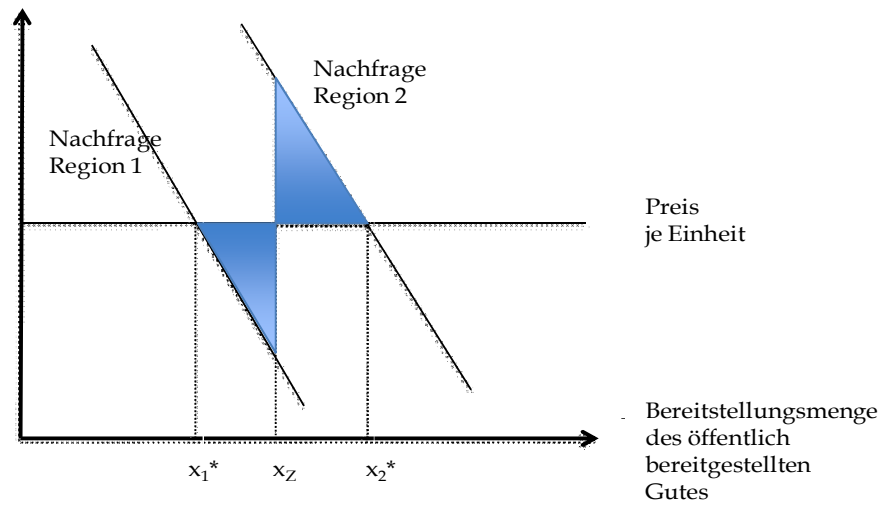


Abbildung 2: Wohlfahrtsverluste durch Zentralisierung bei unelastischer (oben) und elastischer (unten) regionaler Nachfrage nach öffentlich bereitgestellten Gütern.

In beiden Fällen führt eine Zentralisierung der staatlichen Entscheidung über die Versorgung der Bevölkerung mit der durchschnittlichen Menge  $x_Z$  zu Wohlfahrtsverlusten in Höhe der ausgefüllten Dreiecksflächen. Trotz je gleichen Abstandes ( $x_1^* \leftrightarrow x_2^*$ ) der optimalen Versorgungsniveaus sind die Wohlfahrtsverluste durch Zentralisierung im zweiten Fall der elastischeren Nachfrage nach dem öffentlich

bereitgestellten Gut geringer. Dies führt zu der Frage, ob eine Reform der föderalen Struktur eines Staates jene Entscheidungsgegenstände zentraleren Ebenen des Föderalstaates zuordnen sollte, für die solche elastischen Nachfragen plausibel sind. Interessanterweise sind dies eher jene öffentlich bereitgestellten Güter, die für die Bürger weniger dringlich bzw. leichter durch privat bereitgestellte Güter substituierbar sind. Tatsächlich scheint es Konsens zu sein, dass die auf lokaler Ebene erbrachten staatlichen Leistungen diejenigen sind, deren Bereitstellungsniveau den Bürger am ehesten betreffen. So ist es für das seitens der Bürger erreichte Nutzenniveau in aller Regel bedeutsamer, wie ihre lokale Infrastruktur und Versorgung mit vor der Haustür verfügbaren, öffentlich finanzierten Gütern beschaffen sind, als die Höhe des Etat einer Landes- oder Bundesbehörde. Dies hat zumindest theoretisch eine politisch bedeutsame Konsequenz: Für die Erreichung eines optimalen Versorgungsniveaus mit öffentlichen Gütern auf lokaler Ebene betreiben die Bürger politischen Partizipationsaufwand. Auch das Monitoring, die Kontrolle der Umsetzung politischer Versprechen und Beschlüsse unternimmt der Bürger mit Blick auf lokale Bereitstellung öffentlicher Güter eher als mit Blick auf regionale, nationale oder gar supranationale Bereitstellung.<sup>4</sup> Ein weiterer wesentlicher Grund für ein solches Verhalten ist neben der Kommunikation intensiver individueller Präferenzen freilich in der Kollektivgutcharakteristik zentraler öffentlicher Leistungen zu sehen.

Wie schwierig es letztlich jedoch ist, anhand von Nutzenüberlegungen ein optimales Versorgungsniveau einer Jurisdiktion mit einem bestimmten öffentlich bereitgestellten Gut deterministisch herzuleiten, lässt sich daran sehen, dass Versuche dazu kaum unternommen werden. Bedenkt man, dass sich die Finanzausstattung und der Finanz-

---

<sup>4</sup> Das so genannte Stimmensplitting, die Wahl unterschiedlicher Parteien mit Erst- und Zweitstimme, hat neben den üblicherweise genannten Gründen hier eine weitere Ursache. Wenn ein Direktkandidat für die Berücksichtigung oder gar Umsetzung lokaler und regionaler Belange steht, dann bekommt er vielfach auch Stimmen derjenigen Wähler seines Wahlkreises, deren Parteienpräferenz dieser Direktkandidat nicht entspricht. Die mit der Wahlrechtsreform von 2013 eingeführten Ausgleichsmandate dürften diese Bereitschaft noch verstärken.

bedarf der deutschen Gebietskörperschaften aufgrund vertikaler und horizontaler, passiver und aktiver, primärer und sekundärer Finanzausgleiche kaum unterscheidet und auch die Kosten der Produktionsfaktoren für die Herstellung öffentlich finanzierter Güter von keinen für die Zusammensetzung des Leistungsbündels der öffentlichen Hand relevanten Niveauunterschieden gekennzeichnet sind, verwundert es, dass der Blick von Forschung und Politik nicht stärker auf die Frage der kollektiven Präferenzen in den verschiedenen Regionen gerichtet ist. Wenn diese Frage konkret gestellt wird, finden sich in wissenschaftlichen Analysen der Politikberatung eher Benchmarküberlegungen, die die Über- oder Unterversorgung einer bestimmten Region mit einem bestimmten öffentlichen Gut anhand der Abweichung von Durchschnittswerten, also anhand eines überregionalen oder bundesweiten Vergleichs festmachen. Dies ist auch die Vorgehensweise mit der die Autoren der Studie über die Kreis- und Gemeindegebietsreform in Thüringen ihre Politikempfehlungen ableiten (vgl. Riotte et al., 2013).

Nachfolgende Tabelle gibt hierfür ein Beispiel. Sie zeigt die Analyse des Reformbedarfs des Versorgungsniveaus mit öffentlichen Leistungen anhand der "Schüler-Lehrer-Relation" aus der Studie von Riotte et al. (2013: 51) und lässt sich dahingehend interpretieren, dass Thüringen zu viele Lehrer beschäftigt. Tatsächlich beschäftigt der Freistaat Thüringen gemäß dieser Aufstellung verglichen mit dem Durchschnitt mehr und im Vergleich aller Bundesländer sogar die meisten Lehrer je Schüler. Nur kann dies eben auch einer besonderen Wertschätzung von Schulbildung durch die Thüringer begründet sein.

**Tabelle 7: Schüler-Lehrer-Relation im Ländervergleich 2010**

Bundesland	Schüler-Lehrer-Relation	Bundesland	Schüler-Lehrer-Relation
Baden-Württemberg	15,1	Niedersachsen	16,0
Bayern	16,2	Nordrhein-Westfalen	16,7
Berlin	14,8	Rheinland-Pfalz	15,9
Brandenburg	14,5	Saarland	15,8
Bremen	16,0	Sachsen	14,0
Hamburg	15,0	Sachsen-Anhalt	12,9
Hessen	16,0	Schleswig-Holstein	16,7
Mecklenburg-Vorpommern	15,4	Thüringen	12,4
		Durchschnitt FLW	16,0

Quelle: Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 195, Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2001 bis 2010, 2011, S. 44.

*Tabelle 1: Durchschnittliche „Versorgungsniveaus“ der Bundesländer mit dem „öffentlich bereitgestellten Gut“ Lehrer.*

Es lässt sich letztlich kaum entscheiden, ob regionale Präferenzunterschiede und damit ein wesentlicher Rechtfertigungsgrund für eine Dezentralisierung staatlicher Herrschaftsräume Ursache oder Ergebnis eines Tibout-Wettbewerbsprozesses sind. Letztlich ist dies für die zu beantwortende Frage nach der Wünschbarkeit von Dezentralisierung sogar irrelevant, da selbst, wenn sich die kollektiven Präferenzunterschiede erst in Folge von Wanderungen einstellen, davon auszugehen ist, dass im Gleichgewicht, also nach Abschluss von Wanderungsbewegungen, die den regional unterschiedlichen staatlichen Angeboten zuzuschreiben sind, die kollektive Wohlfahrt höher ist als sie vor dieser Wanderungsbewegung gewesen sein dürfte.

Verlässt man das bislang unausgesprochen verwandte, sehr nüchterne Verständnis von Präferenzen als Manifestationen einer Nutzenfunktion, deren Argument in unserem Fall das öffentlich bereitgestellte Leistungsbündel ist, und versteht darunter einen gemeinsamen kulturell-räumlichen Hintergrund von Kollektivmitgliedern, deren Zustimmung zu einer bestimmten, lokalen oder regionalen Weise der Ausübung staatlicher Aufgabenerfüllung sich auch einer gemeinsamen Tradition verdankt, so lässt sich die beschriebene Rolle von Präferenzunterschieden als Rechtfertigungsgrund für solche Gebietsreformen anführen, die den Zusammenschluss kulturell homogener Kollektive innerhalb einer Jurisdiktion bewirken. Ein Beispiel dafür sind Kulturräume, die Aufgrund politischer und historischer Ereig-

nisse geteilt waren und deren Teilung im Zuge von Gebietsreformen überwunden werden kann. Für die hier besonders in Blick genommene Thüringer Gebietsreform könnte hier der Zusammenschluss von Gebietskörperschaften entlang der ehemaligen deutsch-deutschen Grenze zumindest theoretisch in Betracht kommen. Neben dem bereits existierenden Vorschlag (Diederich, 2013), Ober- und Untereichsfeld als bisher durch die thüringisch-niedersächsische Landesgrenze getrennten Kulturraum Eichsfeld zu einer Jurisdiktion zusammenzuführen, ließe sich hier auch an durch die deutsche Teilung getrennte Gebiete der Rhön, des Henneberger Landes oder des Vogtlandes denken. Inwiefern eine gemeinsame kulturräumliche Identität eine Rolle für die Präferenzen bezüglich öffentlicher Infrastruktur spielt, ließe sich aber wohl am ehesten dort empirisch erfassen, wo Sprachräume durch Jurisdiktionsgrenzen geteilt werden. Die dabei in den Sinn kommenden Fälle führen aber zugleich vor Augen, dass „Shaping Jurisdictions“ nur selten ein nüchtern-rationales Geschäft, sondern allzu oft politisch heikel ist<sup>5</sup>.

### 2.1.2 Kontrolle durch Wettbewerb

Die klassische Frage Juvenals „*Quis custodiet ipsos custodes?*“ („Wer bewacht die Wächter?“), als auch die Feststellung des heiligen Augustinus „*Remota itaque iustitia quid sunt regna nisi magna latrocinia? Quia et latrocinia quid sunt nisi parva regna?*“ (ungefähr: „Nimm die Rechtsstaatlichkeit weg, was sind Staaten wenn nicht große Räuberbanden? Denn was sind Räuberbanden anderes als Staatswesen im Kleinen?“) hat auch die moderne Föderalismustheorie nicht unberührt gelassen. Sie findet sich bei Weingast (1995)<sup>6</sup> lediglich reformuliert als die Feststellung eines Paradox des Staates, des Staates, welcher als Garant von Eigentumsrechten zugleich imstande ist, Eigentumsrechte expropriativ in Frage zu stellen. (Daher findet sich hier

---

<sup>5</sup> Man frage zur Auslösung diesbezüglicher Verlegenheit nur ergebnisoffen, ob die regionalen Vorlieben der Flamen für ein bestimmtes öffentliches Leistungsbündel eher den niederländischen oder den wallonischen Präferenzen ähneln.

<sup>6</sup> „A government strong enough to protect property rights and enforce contracts is also strong enough to confiscate the wealth of its citizens.“ (Weingast, 1995:1)

und da auch die saloppe Bezeichnung Robin-Hood-Paradox für dieses Problem, vgl. Nagy (1980)).

Dass die Bindungswirkung des Rechts im Verhältnis zwischen Staat und Staatsbürger vielfach versagt, ist letztlich der schieren Veränderlichkeit des Rechts als Folge politischer Willensbildung zuzuschreiben. Man sieht dies zum Beispiel bei der Regulierung der Atomindustrie, die in einem polarisierten politischen Umfeld kaum verlässlich planen kann, inwieweit Erhaltungsinvestitionen bei deutschen Atomkraftwerken sinnvoll sind. Mit jeder Bundestagswahl könnte eine neue Regierung die Beschlüsse der Vorgängerregierung ändern und mithin expropriative Wirkungen auf die Eigentumsrechte der Investoren in Kernspaltungsanlagen entfalten. Ein weiteres Beispiel ist die Ankündigung einer Abschaffung des Betreuungsgeldes nach einem etwaigen Wahlsieg der SPD bei den Bundestagswahlen 2013. Potenzielle Eltern, deren Entscheidung für oder gegen ein Kind ähnlich einer Investitionsentscheidung auch durch das sozialpolitische Umfeld beeinflusst wird, könnten bei hinreichender Risikoaversion von der Entscheidung für ein Kind Abstand nehmen, wenn dieses sozialpolitische Umfeld demokratiebedingt wankt.

Gerade demokratisch verfasste Staaten haben es also systembedingt schwer, stabile Eigentumsrechte zu garantieren. So werden im demokratischen Wettbewerb politische Reformen zwar allerorten als Voraussetzung für die Gewinnung von Wachstums- und Beschäftigungsdynamik, vor allem aber für die Schaffung verbesserter Investitionsvoraussetzungen gefordert. Paradoxerweise kann allzu große Reformfreude selbst aber auch ein Hindernis für Investitionen und neue Beschäftigung sein. Schließlich ist Vertrauen eine der wesentlichsten Vorbedingungen für Investitionstätigkeit. Eine Quelle von Unsicherheit über die Erfolgsaussichten einer Investition ist das politische Risiko eines Standortes, das durch rege Reformaktivität nicht unbedingt gefördert wird, es sei denn, die wirtschaftspolitischen Reformmaßnahmen zielen gerade auf bessere Berechenbarkeit politischer Gestaltungsversuche. Vielerlei hoheitliche Maßnahmen eines Standortes greifen jedoch in die Eigentumsrechte eines Investors ein und diese Eingriffe – ob zum Schaden oder Nutzen eines Unterneh-

mens – mehrten sich in Zeiten rascherer und häufigerer Reformen und erschweren die Kalkulation einer Investitionsentscheidung. Es verwundert daher, dass demokratischer Wettbewerb fast ausschließlich mit Reformvorschlägen geführt wird und politische Akteure nicht stattdessen ihren Wahlerfolg dadurch anstreben, dass sie den Wählern eine Konstanz der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in Aussicht stellen.<sup>7</sup>

Es liegt auf der Hand, dass horizontaler Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen, also Wettbewerb zwischen gleichrangigen, räumlich getrennten Jurisdiktionen, die Möglichkeit des staatlichen Zugriffs auf die Eigentumsrechte der Staatsbürger einschränkt. Unter der Bedingung, dass die Unternehmen und Haushalte, die innerhalb des Herrschaftsbereiches einer bestimmten Jurisdiktion siedeln, prinzipiell im Stande sind, sich dieser Herrschaftsausübung zu entziehen, gestaltet sich das Verhältnis von Staat und Staatsbürger bzw. Standort und Standortnachfrager ähnlich einem normalen marktwirtschaftlichen Tauschprozess. Voraussetzungen für ein Funktionieren dieses Austauschprozesses sind die potentielle Fähigkeit der Unternehmen und Haushalte, einen anderen Standort zu wählen und ein nicht-kollusives Verhalten der Standortanbieter, der Jurisdiktionen.

Oben wurde bereits angedeutet, dass auch die Einbettung einer Jurisdiktion in ein hierarchisches System gebietskörperschaftlicher Ebenen der Kontrolle der Herrschaftsausübung dient. Wenn die Autonomie-rechte einer unteren Einheit so eingeschränkt sind, dass Unternehmen und Haushalte ein Appellationsrecht gegen die sie beheimatenden Jurisdiktionen und deren administrative, ja sogar gegen deren legislative Entscheide haben, dann dient diese hierarchische Einbettung der Kontrolle von Herrschaft. Ein interessantes historisches Beispiel für

---

<sup>7</sup> Nach den Vorhersagen des Medianwählermodells müsste im Gleichgewicht des politischen Wettbewerbs ein politisches Programm zur Umsetzung kommen, das mehr als 50 Prozent der Wähler, wenn auch nicht vielmehr als eben eine pivotale Mehrheit, unterstützen. Wenn dieses Programm einmal umgesetzt ist, sollte dann der politische Reformbedarf gestillt sein und das Wettbewerbsgleichgewicht der politischen Kräfte in einer Auslobung konstanter und eben nicht reformorientierter Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik bestehen.

die Wirksamkeit vertikaler Konkurrenz zwischen Gebietskörperschaften ist die Geschichte der Hexenverfolgung in der frühen Neuzeit. Hier hat sich gezeigt, dass die Opferzahlen gerade in jenen Jurisdiktionen besonders hoch waren, in denen die Möglichkeit zur Berufung gegen eine Verurteilung als Hexe/Hexer bei einem überregionalen Gericht, das aufgrund der vertikalen gebietskörperschaftlichen Überordnung zuständig gewesen wäre, nicht gegeben war (vgl. u.a. Levack, 2009: 96).

In modernen Kontexten diskutiert die normative Föderalismustheorie die Frage nach der Benignität horizontalen und vertikalen Wettbewerbs von Jurisdiktionen und damit implizit die Frage nach der Benignität von Teilungen allzu großer Herrschaftsräume unter dem Gesichtspunkt der Leviathantheorie der Besteuerung. Demnach ermöglichen größere Herrschaftsräume größere Machtentfaltung für staatliche Autoritäten, die, insofern sie Eigen- bzw. Partikularinteressen verfolgen, die Eigentumsrechte der ihrer Herrschaft unterworfenen Staatsbürger kraft dieser Machtfülle unbillig zu beschneiden imstande sind. So findet Zax (1989: 560) in einer empirischen Studie für die USA: "Decentralization which encourages competition [among jurisdictions; Anm. d. Verf.] reduces the size of the local public sector" und derselbe (ebenda: 566): "[...] the hierarchical structure of local government has important effects on the size of the local government sector". Dabei setzt Zax die Größe des staatlichen Sektors einer Jurisdiktion ("aggregate own-source-revenue") ins Verhältnis zum Gesamteinkommen ("aggregate county personal income") und setzt diese "Staatsquote" als Vergleichsmaß wiederum ins Verhältnis zu der Größe der betreffenden Jurisdiktion. Diese Vorgehensweise führt zur Aufdeckung eines positiven Zusammenhangs zwischen so berechneter "Staatsquote" und Einwohnerzahl in dem betrachteten Sample von 3022 us-amerikanischen Jurisdiktionen (Counties) (vgl. ebenda). Es zeigt sich daher, dass eine Bewertung der Vor- und Nachteile von Gebietszusammenschlüssen einzig anhand statischer Fragestellungen wie der nach der Kosteneffizienz des Angebots öffentlicher Leistungen (Kosten einer bestimmten Leistung der öffentlichen Hand je Einwohner) Gefahr läuft, zu kurz zu greifen. Es ist für eine Abschätzung der benignen Wirkungen des Wettbewerbs der Jurisdiktionen auf die



Kosten des öffentlichen Sektors freilich sehr genau auf die Determinanten der Wettbewerbsintensität zu schauen. Hierfür ist der Drohpunkt der Einwohner, das heißt auf ihre potenzielle Fähigkeit abzuwandern, zu betrachten. Die Abwanderungsfähigkeit hängt von der Produktivität, also den Einkommenserzielungsmöglichkeiten sowie der geografischen und kulturellen Entfernung der Konkurrenzstandorte ab. Demnach kann eine Gebietskörperschaft ihre staatliche Autorität umso stärker zu Lasten der in ihr beheimateten Unternehmen und Haushalte entfalten, je größer ihr Vorsprung an Standortproduktivität gegenüber konkurrierenden Jurisdiktionen aus Sicht eben dieser Unternehmen und Haushalte ist. Auch die Beherbergung von Unternehmen und Haushalten, die hohe standortgebundene Investitionen getätigt haben oder deren Mobilität im Raum aufgrund kultureller oder politischer Hürden eingeschränkt ist, verringert die Relevanz von jurisdiktionellem Wettbewerb, also die Vorteile einer dezentralisierten staatlichen Herrschaft für die Erreichung einer effizienten (Präferenzgerechtigkeit und Kosteneffizienz) Versorgung der Unternehmen und Haushalte mit öffentlich bereitgestellten Gütern. Das Ergebnis der Studie von Zax (1989), die im übrigen konform geht mit einer früheren Studie von Nelson (1987) und zumindest die geografische Entfernung als Kontrollvariable berücksichtigt, zeigt jedoch, dass man aufgrund dynamischer Wirkungen des jurisdiktionellen Wettbewerbs, also wegen der Anreize zu einer Verschlankung des öffentlichen Sektors, die von einer Erhöhung der Anzahl der "Wettbewerber auf dem Standortmarkt" ausgehen, als Gebietsreformer nicht blindlings auf die Vorteilhaftigkeit von Fusionen zwischen Playern auf dem Standortmarkt, also auf Kostenvorteile allein vertrauen sollte.

## **2.2 Zusammenschlüsse**

Die für unsere Analyse und die in diesem Buch diskutierten Fragen nach der Sinnhaftigkeit von Zusammenschlüssen zwischen Jurisdiktionen, die vor dem Hintergrund der Thüringer Kreis- und Gemeindegebietsreform beleuchtet werden, ist die Betrachtung rationaler Gründe für Zusammenschlüsse beinahe noch wichtiger als die bisherige Zusammenfassung der wesentlichsten Gründe für Teilungen von

Jurisdiktionen. Die bisherige Analyse erfolgte aus dem Blickwinkel der normativen Föderalismustheorie. Dies wird für die Analyse der Logik von Zusammenschlüssen nun beibehalten. Es werden im Folgenden also keine politischen oder geostrategischen Gründe für den Schulterschluss, ja die Fusion von Jurisdiktionen dargelegt. Stattdessen wird die ökonomische Rationalität, die schiere Nützlichkeit von Gebietszusammenschlüssen angesichts der Knappheit von Ressourcen beleuchtet.

Es ist für die vorliegende Fragestellung nach der optimalen Größe eines Herrschaftsbereichs, (einer Jurisdiktion) zweckmäßig, den Zusammenhang zwischen den Durchschnittskosten öffentlicher Leistungen  $DK$  in Abhängigkeit von der Anzahl der Einwohner, also den Verlauf der Durchschnittskostenfunktion  $DK(E)$  zu betrachten. Hier gilt nun für alle Kostenfunktionen  $K(E)$ , die einen Zusammenhang zwischen den Gesamtkosten öffentlicher Leistungen und der Einwohnerzahl abbilden, dass das Vorhandensein von nutzeranzahl-unabhängigen Fixkosten dafür sorgt, dass die Durchschnittskosten, die sich als  $DK(E) = K(E) / E$  ergeben, zumindest in einem bestimmten Teil ihres Wertebereichs einen fallenden Verlauf zeigen, so dass für bestimmte Einwohnerzahlen  $DK'(E) < 0$  gilt. Wenn eine Jurisdiktion sich hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl in einem solchen Größenbereich befindet, führt eine Vergrößerung dieser Gebietskörperschaft, sei es durch Zuzug oder durch Fusion zu einer Senkung der durchschnittlichen Kosten je Einwohner, die eine bestimmte staatliche Leistung mit einem konkreten Umfang verursacht. Für den Fall einer Verbreiterung der Einwohnerbasis, auf die sich die Kosten einer staatlichen Leistung aufteilen, zeigen Black und Hoyt (1989), dass fiskalische Anreize, beispielsweise Ansiedlungssubventionen, eine effizientere räumliche Verteilung von Unternehmen und Haushalten im Raum bewirken. Demnach bewirken Zuzüge gerade in Gebietskörperschaften, deren Einwohnerzahl in einem stark fallenden Bereich der Durchschnittskostenkurve liegt, eine höhere Wohlfahrtsteigerung als in Gegenden mit geringeren Kostenvorteilen durch Zuzüge. Dies führt im Ergebnis dazu, dass die fiskalische "Kommunikation" einer stark negativ geneigten Durchschnittskostenkurve ( $DK'(E) \ll 0$ ) durch Wirtschaftsförderung trotz ihrer ordnungspolitischen Bedenk-

lichkeit als durchaus marktwirtschaftliches Instrument, dessen Einsatz auf dem Standortmarkt potenziell positive Effizienzwirkungen zeitigt, anzusehen ist (vgl. Jaenichen, 2008: 64). Es stellt sich nun die Frage, ob auch eine Gebietsreform, die auf die Erlangung der beschriebenen Kostenvorteile durch Skaleneffekte bei der Versorgung der Einwohner mit öffentlichen Leistungen abzielt, ähnlich wirkt wie eine "Auffüllung" der betrachteten Gebietskörperschaften mit Zuzüglern. Versuchen wir uns den Sachverhalt, der dieses Argument stützt, anhand einer einfachen Grafik fasslicher zu machen:

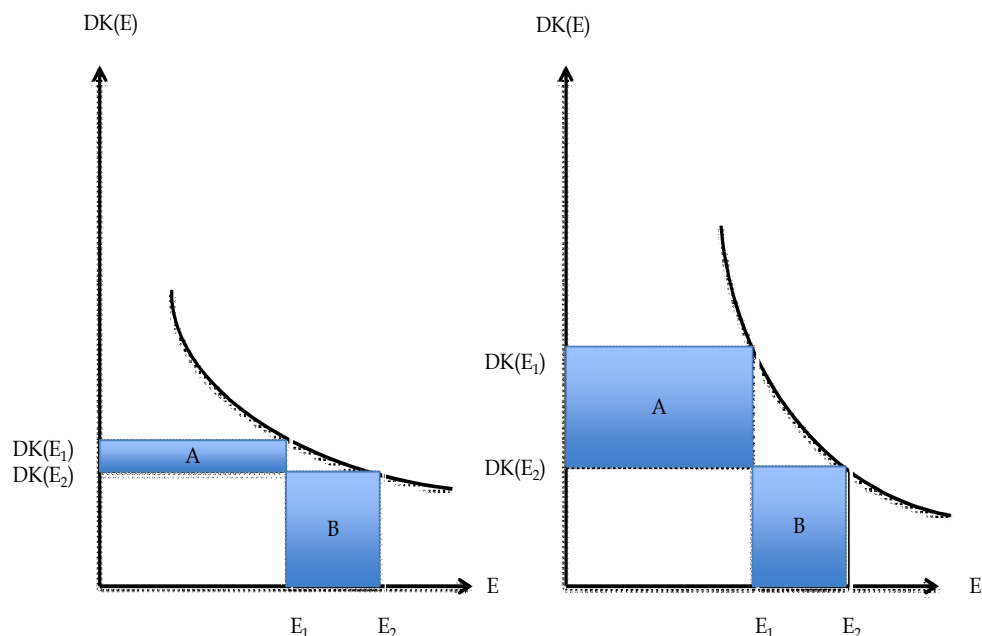


Abbildung 3: Gesamtkosteneffekte einer Zunahme der Einwohnerzahl im Zuge eines Gebietszusammenschlusses bei flachem (links) und steilem (rechts) Verlauf der Durchschnittskostenkurve

Die vorstehende Abbildung zeigt den Verlauf der Durchschnittskosten der Bereitstellung einer bestimmten öffentlich bereitgestellten Leistung (bzw. eines öffentlich bereitgestellten Leistungsbündels) für

die zwei Jurisdiktionen 1 und 2. Für beide Jurisdiktionen wird der Fall einer Vergrößerung um je gleich viele Neubürger  $\Delta E$  ( $\Delta E = E_2 - E_1$ ) betrachtet. Um zu erfassen, dass der Verlauf dieser Durchschnittskostenfunktion plausiblerweise zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften variiert, wird deren Verlauf links (Jurisdiktion 1) flacher und rechts (Jurisdiktion 2) steiler angenommen. Diese Unterschiedlichkeit der Durchschnittskostenverläufe ergibt sich naturgemäß, zum Beispiel weil der Fixkostenblock für die Erbringung der gleichen öffentlichen Leistung in Jurisdiktion 1 geringer ist, oder weil jeweils gleich hohe Fixkosten in Jurisdiktion 1 auf mehr bisherige Nutzer verteilt werden. Die Fläche A repräsentiert jeweils den Rückgang an Gesamtkosten, der öffentlichen Leistung, der dem Sinken der Durchschnittskosten je Einwohner aufgrund des Einwohnerzuwachses zuzurechnen ist. Die Fläche B repräsentiert die Zunahme der Gesamtkosten der öffentlichen Leistung, die der Erhöhung der Nutzerzahl zuzurechnen ist. Aufgrund der unterschiedlichen Verläufe ist das Verhältnis A/B dieser beiden Wirkungen einer Einwohnerzahl-erhöhung auf die Gesamtkosten jurisdiktionsspezifisch und ist hier in Jurisdiktion 1 niedriger als in Jurisdiktion 2, weshalb eine Erhöhung der Einwohnerzahl in Jurisdiktion 2 relativ zu Jurisdiktion 1 ceteris paribus vorteilhafter ist.

Das rechte Bild der obigen Abbildung, also der Durchschnittskostenverlauf in Jurisdiktion 2 könnte den aufmerksamen Leser zu der Frage verleiten, ob die Darstellung der Kostenvorteile durch die angenommene Ausweitung der Einwohnerzahl nicht überzeichnet ist. Schließlich ist der Kostensenkungseffekt durch die Verringerung der Durchschnittskosten (Fläche A) hier sogar größer als der Kostensteigerungseffekt durch die vermehrte Einwohnerzahl (Fläche B) und mithin sind nicht nur die Durchschnittskosten, sondern auch die Gesamtkosten der Bereitstellung des beispielhaft betrachteten öffentlichen Gutes für die größere Einwohnerzahl  $E_2$  geringer. Abgesehen davon, dass eine solche "Überzeichnung" für die Zwecke der Darstellung legitim wäre, gibt es ein prominentes Beispiel für einen solchen Fall. So sinken die Gesamtkosten der Vorhaltung eines öffentlichen Wasserversorgungsnetzes mit Annäherung an seine Normauslastung. Weil ein unternutztes Wasserversorgungssystem zusätzliche Wasser-

kosten für die Spülung der Leitungen zur Abwehr von biologischen und chemischen Schädigungsprozessen benötigt, verursacht ein zum Beispiel aufgrund einer gewachsenen Einwohnerzahl im Normbereich betriebenes Wasserversorgungsnetz geringere Gesamtkosten. Wiewohl diesem Problem durch Zuwanderungsanreize begegnet werden kann, ist fraglich, ob auch gebietsreformerische Anstrengungen in einem solchen Fall Abhilfe schüfen.

Mögliche politische Antworten auf diese gebietskörperschaftsspezifische Günstigkeit einer Vergrößerung der mit einem öffentlichen Leistungsbündel versorgten Einwohnerzahl, insbesondere also die Konsequenzen einer variierenden fiskalischen Wünschbarkeit von vergrößerten Gebietskörperschaften diskutiert Steinrücken (2014) in seinem Beitrag für vorliegendes Buch. Steinrücken wirft die Frage auf, ob es einen marktmäßigen Mechanismus gibt, der einem Gebietsreformer zu einer effizienten Föderalismusreform verhilft, in der das dezentral vorliegende Wissen um die lokale Wünschbarkeit einer Ausweitung der Einwohnerbasis, auf die Kosten eines öffentlichen Leistungsbündels verteilt werden, offenbar wird und mithin nutzbar gemacht wird.

Steinrückens Ausgangsbefund einer gewissen Trägheit bestehender Föderalstaaten zu effizienzgetriebenen Gebietsreformen von unten (also Gebietsneubildungen aufgrund der Initiative dezentraler Einheiten des Föderalstaates) lässt sich auch so deuten, dass das Argument der fallenden Durchschnittskosten trotz seiner Plausibilität, die einem statischen Effizienzkriterium typischerweise eigen ist, nicht überbewertet werden darf<sup>8</sup>. Es spricht die fehlende Beobachtung von lokal initiierten Gebietszusammenschlüssen, deren Ausbleiben gerade auch im Angesicht von demografischen Schrumpfungsprozessen

---

<sup>8</sup> Selbstverständlich sollen andere Gründe für mangelnde "Heiratswilligkeit" potenzieller "Brautleute unter den Jurisdiktionen" damit nicht für irrelevant erklärt werden. Wichtige Gründe sind im Bereich der Rational-Choice-Theorie Rationalitätsmängel wie beispielsweise eine Fiskalillusion der Steuerbürger und im Bereich der Public-Choice-Theorie eine Verteidigungshaltung seitens der Bürokratie, die ihre Bürokratierenten durch Gebietszusammenschlüsse gefährdet sieht.

und den damit verbundenen Kostenremanenzen, eher dafür, dass die Bürger solcher Föderalstaaten, die Gebietsreformen von einer zentralen föderalstaatlichen Ebene aus initiieren, die Vorteile dezentral und atomistisch vorliegender Autonomierechte hoch und die Kostennachteile einer nicht voll ausgelasteten öffentlichen Infrastruktur niedrig gewichten. Ob die benignen dynamischen Wirkungen einer atomistischen Struktur der dezentralen Ebene des Föderalstaates auf die effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter (Wettbewerbsföderalismus) für die politische Unterstützung der Konservierung dezentraler Autorität eine Rolle spielen, ist wegen der Abstraktheit dieses Arguments eher zweifelhaft.

Die Schlussfolgerungen, die wir aus unserem Vergleich der Kostenwirkungen einer je gleichen Vergrößerung der Einwohnerbasis in den beiden Jurisdiktionen 1 und 2 gezogen haben, lassen sich auch auf eine Umkehrung der Einwohnerentwicklung anwenden. Ein wichtiges Motiv für Gebietsreformen sind demografische Schrumpfungsprozesse. Um die Dringlichkeit einer gebietsreformerischen Antwort auf zunehmende Dünnbesiedlung und Unterauslastung einer vorhandenen öffentlichen Infrastruktur zu erfassen ist es abermals hilfreich einen Blick auf die Verläufe der Durchschnittskosten der öffentlichen Infrastrukturleistungen in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl, also auf die Funktion  $DK(E)$  zu schauen. Betrachten wir zwei je gleiche Bevölkerungsrückgänge  $\Delta E$  ( $\Delta E = E_1 - E_2$ ). Spiegelbildlich zur obigen Analyse der Situation eines Bevölkerungszuwachses, in der Jurisdiktion 2 stärker profitierte als Jurisdiktion 1, erleidet Jurisdiktion 2 nun einen stärkeren Anstieg ihrer Durchschnittskosten.

### *2.2.1 Fallende Durchschnittskosten in hierarchischen Mehrebenensystemen*

So plausibel und gebräuchlich das Argument fallender Durchschnittskosten ist, um Zusammenschlüssen von Jurisdiktionen eine Legitimation zu verschaffen, führt ein Blick auf die reale Struktur von Föderalstaaten rasch zu der Einsicht, dass eine auf diesem Argument beruhende Gebietsreform mit der im Normalfall weniger eingreifenden Verlagerung von Kompetenzen auf eine nächsthöhere gebietskörperschaftliche Ebene zu vergleichen ist. Da wir in modernen Föde-

ralstaaten also typischerweise nicht nur eine lokale (z.B. Gemeinde) und eine nationale (z.B. Bund) gebietskörperschaftliche Ebene vorfinden, sondern auch regionale Ebenen verschiedener geografischer Extensionen (z.B. Kreise, Regierungsbezirke, Bundesländer) kann ein Zusammenschluss von Gebietskörperschaften auch durch die Ausdünnung seiner Kompetenzen im Wege einer Verlagerung auf die nächsthöhere Ebene ersetzt werden. Für diese Abwägung ist möglichst präzise Wissen über den Verlauf der Durchschnittskostenfunktion  $DK(E)$  erforderlich. Da Föderalismuskommissionen, die reale politische Beschlüsse mit dem Zweck einer Funktional- und/oder Gebietsreform in die Wege bringen, notwendigerweise über Kompetenzkompetenz, also über die Kompetenz Kompetenzen zuzuweisen verfügen, können sie statt für eine Gebietsreform regelmäßig auch für eine (vertikale) Reallokation von Kompetenzen optieren. Betrachten wir uns die Logik der Abwägung zwischen Gebietsreform und Kompetenzverlagerung anhand einer einfachen Grafik:

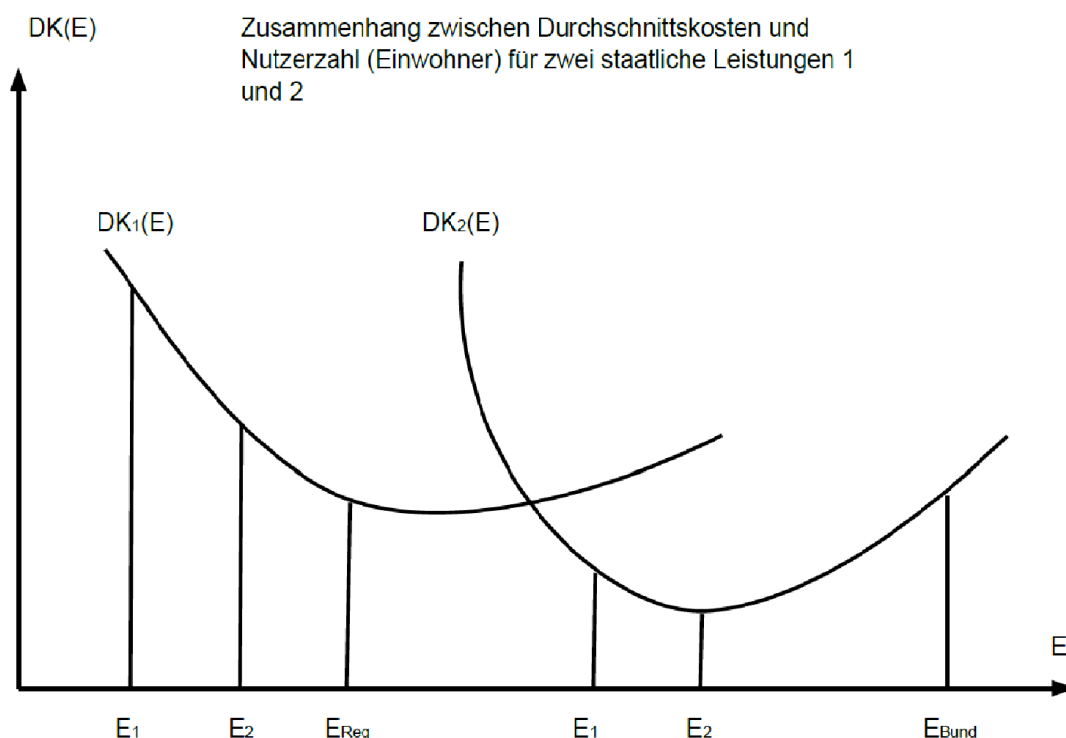


Abbildung 4: Kalkül einer effizienten Funktional- oder Gebietsreform

Die Abbildung zeigt den Verlauf der Durchschnittskosten der Bereitstellung einer öffentlichen Leistung in Abhängigkeit von der Einwohner- bzw. Nutzerzahl. Die öffentliche Leistung 1 erreicht ihr Durchschnittskostenminimum bei einer geringeren Einwohnerzahl als die öffentliche Leistung 2. In einem föderalen Mehrebenensystem ist es nun wünschenswert, Kompetenzen zur Versorgung mit einem öffentlichen Gut so zuzuweisen, dass jede Staatsaufgabe auf jener gebietskörperschaftlichen Ebene bearbeitet wird, auf der die geringsten durchschnittlichen Bereitstellungskosten anfallen. Dabei kann das Durchschnittskostenminimum natürlich fast nie genau erreicht werden. Jedoch können Kompetenzen so zugewiesen werden, dass die für die jeweilige Staatsaufgabe verantwortliche gebietskörperschaftliche Ebene hinsichtlich der umfassten Einwohnerzahl am nächsten am Durchschnittskostenminimum liegt. So kommt es, dass Außenpolitik eher auf Bundesebene (eventuell auch auf supranationaler Ebene) verantwortet wird und Wirtschaftsförderung (z.B. Tourismusförderung) oder Daseinsvorsorge (z.B. ÖPNV) auf regionaler Ebene erfolgt. Gegenübergestellt werden in der Abbildung anhand der beiden öffentlichen Leistungen nun zwei Fälle, die einen Gebietsreformer zu unterschiedlichen Reformmaßnahmen veranlassen. Bei der öffentlichen Leistung 1 führt ein Zusammenschluss von Landkreisen zu einer höheren Einwohnerzahl. Sie steigt von  $E_1$  auf  $E_2$ . Dies führt zu einer Absenkung der Durchschnittskosten der Bereitstellung von Leistung 1. Jedoch würde eine völlige Neuvergabe der Kompetenz zur Bereitstellung von Leistung 1, eine Verlagerung auf die nächsthöhere gebietskörperschaftliche Ebene der Regierungsbezirke, die  $E_{\text{Reg}}$  Einwohner umfasst, zu einer noch weiteren Absenkung der Durchschnittskosten führen. Daher wäre hier eine Funktionalreform sinnvoll. Bei der öffentlichen Leistung 2 überwiegen hingegen die Vorteile eines Zusammenschlusses bisher einzeln agierender Bundesländer zu einer gemeinsamen Bereitstellung dieser Leistung. Eine völlige Neuvergabe der Kompetenz zur Bereitstellung dieser Leistung auf die nächsthöhere Ebene des Bundes würde hier zu höheren Durchschnittskosten der Bereitstellung von Leistung 2 führen. Es wäre daher mit Blick auf Leistung 2 eine Gebietsreform, hier ein Zusammenschluss zweier Bundesländer, zu empfehlen. Welche der beiden Arten einer Föderalismusreform tatsächlich angemessen wäre, hängt letz-



tlich vom Gewicht der einzelnen Staatsaufgaben ab. Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass es sich hier um eine Modellüberlegung handelt, bei der aus Gründen der Fasslichkeit lediglich positive Zentralisierungswirkungen angenommen werden.

Die Abwägung zwischen einem Zusammenschluss von Jurisdiktionen der gleichen Ebene und einer Kompetenzverlagerung eines Teils ihrer Zuständigkeiten auf eine höhere Ebene ist über die hier betrachteten Effizienzwirkungen hinaus mit politischen Wirkungen, insbesondere Pfadabhängigkeiten (Irreversibilitäten) behaftet. Schließlich handelt es sich bei einer Zentralisierung von einzelnen Kompetenzen oft um eine kaum umkehrbare Entscheidung zu Gunsten einer dem Wettbewerb verschiedener Problemlösungsansätze und dem Wettbewerb der Standorte entgegengesetzte bzw. diesen auf einem bestimmten Politikfeld aushebelnde Maßnahme. Eine solche Tendenz von Entscheidungsträgern auf dezentraler gebietskörperschaftlicher Ebene, Wettbewerb durch Zentralisierung, also durch Abtretung von Kompetenzen nach "oben" aus dem Weg zu gehen, beschreibt Blankart (1999) in einer vergleichenden Fallstudie für Deutschland und die Schweiz.

### *2.2.2 Gebiets- und Funktionalreformen angesichts interjurisdiktioneller Externalitäten*

Die vorangegangenen Überlegungen zur Abwägung zwischen einem Komplet-Zusammenschluss von Gebietskörperschaften (Gebietsreform) und der Verlagerung von einzelnen Kompetenzen auf eine andere gebietskörperschaftliche Ebene (Funktionalreform) basierten bereits auf einer Sicht des Staates als eines Leistungsstaates, der ein Bündel an öffentlichen Leistungen mit je eigenen ökonomischen Charakteristiken bereitstellt. Eine für die Bereitstellung von Gütern zentrale Unterscheidung ist die zwischen Kollektivgütern und privaten Gütern. Während wir es gewohnt sind, Kollektivgütern aufgrund eines Bereitstellungsdilemmas die Notwendigkeit zuzuschreiben mit Hilfe einer staatlichen Autorität bereitgestellt zu werden, wird diese Erkenntnis seltener dahingehend vertieft, dass die Kollektivgutcharakteristik eines Gutes auch Einfluss auf die Verortung der staatlichen

Zuständigkeit zur Bereitstellung in einem Föderalstaat nimmt. Betrachten wir zunächst ein triviales Beispiel. Eine Kommune A errichte und betreibe mit ihren lokalen Haushaltsmitteln ein Freizeitbad, für dessen Nutzung nichtdiskriminierende Nutzungsgebühren erhoben werden, die die Kosten des Betriebes nicht decken, so dass besagte Finanzierung aus dem kommunalen Haushalt erfolgt. Die Nutzer dieses Angebotes seien die Einwohner der Kommune A und aller benachbarten Kommunen. Die geografische Lage der Kommune A und ihrer Nachbarkommunen innerhalb des Landkreises lasse sich anhand folgender stilisierter Karte beschreiben:

	Landkreis NW		Landkreis NO		
		Kommune A			
				Kommune B	
	Landkreis SW		Landkreis SO		

*Abbildung 5: Stilisierte Landkarte eines Mehrebenen-Föderalstaates mit zentralörtlichen Leistungen in den Kommunen A und B*

Die stilisierte Karte zeigt die Lage der Kommune A als Teilgebiet des Landkreises NW. Im Norden, Nordwesten und Westen grenzt Sie an drei weitere Kommunen des Landkreises NW. Die fünf Nachbarkommunen im Süden, Südosten und Osten befinden sich in den Landkreisen NO, SO und SW. Die Investition der Kommune A in ein

Freizeitbad, führen, weil die Eintrittsgelder die TSLRIC<sup>9</sup> des Freizeitbades nicht decken, zu einem impliziten nichtmonetären Transfer in alle benachbarten Gemeinden. Die Existenz positiver interjurisdiktio-neller Externalitäten führt beim Nichtvorliegen von Internalisierungsmechanismen analog zum allgemeinen Fall positiver Externalitäten zu einer ineffizienten Unterinvestition in das Gut, das die positive Externalität auslöst. Kommune A konzipiert ihr Freizeitbad entweder zu klein oder baut es überhaupt nicht, hoffend, dass eine ihrer Nachbarkommunen eine solche Investition vornimmt und so die Einwohner der Kommune A in den Genuß des impliziten Realtransfers kommen. Strategisches Verhalten führt hier zumindest zu Attentismus, im Extrem zu völligem Verzicht auf die beschriebene Investition, weil alle Kommunen die Trittbrettfahrerposition anstreben. Die verschiedenen politischen, insbesondere die gebietsreformerischen Antworten auf dieses Problem seien im Folgenden nur kurz skizziert:

**Erstens:** Aufgrund der überschaubaren Zahl der von der positiven interjurisdiktio-nellen Externalität betroffenen Kommunen sind Verhandlungen zwischen der Kommune A und ihren acht Nachbarkommunen zu akzeptablen Transaktionskosten denkbar. In diesen Verhandlungen können Finanzierungsbeiträge (Kostenbeteiligungen) vereinbart werden, die eine Internalisierung der positiven Externalität bewirken. Die Verhandlungen wirken idealerweise auf eine optimale Investition gemäß der Samuelson-Bedingung (Summe der Grenznutzen = Grenzkosten<sup>10</sup>) hin. Die Finanzierungsbeiträge können dabei auch in eigenen Investitionen in überkommunal nutzenstiftende Infrastruktur bestehen. (kein Reformbedarf)

**Zweitens:** Die Entscheidung über die Verteilung der Investitionskosten wird der nächsthöheren gebietskörperschaftlichen Ebene auferlegt. Demnach sorgte der Landkreis NW dafür, dass jene interjurisdiktio-nellen Externalitäten, die innerhalb des Kreisgebietes anfallen, im Wege eines kommunalen Finanzausgleichs auf Kreisebene internalisiert werden. Hierbei können jedoch nur positive interjurisdiktio-

---

<sup>9</sup> Total Service Long Run Incremental Costs

<sup>10</sup> Vgl. Stiglitz (2000)

nelle Externalitäten aus drei benachbarten Kommunen berücksichtigt werden, so dass das Freizeitbad-Investitionsvolumen gegenüber der reinen Kommunalentscheidung zwar stiege, jedoch nicht auf das gesamtgesellschaftlich effiziente Niveau. Schließlich blieben die Zahlungsbereitschaften der Nachbarkommunen in den Landkreisen NO, SO und SW für dieses Freizeitbad mit nicht kostendeckenden Eintrittspreisen unberücksichtigt. (Funktionalreform)

**Drittens:** Zusätzlich zur Entscheidung über Finanzierungsbeiträge wird die Standortentscheidung von der kommunalen auf die Kreisebene gehoben. Dadurch ist es möglich, den Standort so zu wählen, dass das Freizeitbad seine positiven interjurisdiktionellen Externalitäten weitgehend im Kreisgebiet entfaltet. Diese Lösung ist in der schematischen Karte im Landkreis SO umgesetzt worden, der das Freizeitbad folgerichtig in Kommune B errichten ließ. (Funktionalreform)

**Viertens:** Die Entscheidung über den Umfang und die Verteilung der Finanzierungslast der Freizeitbadkosten könnte von der Kommune A zwei gebietskörperschaftliche Ebenen nach oben verlagert werden und vom Bundesland getroffen werden, dem alle betrachteten Landkreise angehören. Dies ermöglicht im Wege eines kommunalen - und Kreisfinanzausgleiches die Berücksichtigung der Zahlungsbereitschaften aller acht Nachbarkommunen. Diese Lösung ist zwar eine logische Fortschreibung der zweiten Lösung, führt aber in der Konsequenz dazu, dass sogar mit der Bundesebene eine noch höhere gebietskörperschaftliche Ebene die Schwimmbadinvestition verantworten müsse, wenn Kommune A mit Kommunen in Nachbarbundesländern geografisch benachbart ist. (Funktionalreform).

**Fünftens:** Insofern viele kommunale Haushaltsentscheidungen der Kommune A und ihrer Nachbarn wechselseitig positive oder negative Externalitäten mit einer Reichweite in die Nachbarkommune hinein bewirken, kann ein Zusammenschluss der benachbarten Kommunen, die daher viele gemeinsame politische Anliegen haben, die Effizienz der kommunalen Investitionsentscheidungen erhöhen. Die gemeinsame Betroffenheit von der Mehrheit der wichtigen kollektiven Entscheidungsgegenstände spricht dann für eine Zusammenle-

gung von Kommunen als "Betroffenheitsgemeinschaften" (Gebietsreform).

Übergreifendes Kriterium für die Abschätzung einer geografisch optimal zugeschnittenen Jurisdiktion ist auch hier das Leitbild eines optimalen Bereitstellungsraumes für öffentliche Leistungen, wobei die vorangegangene Analyse die Zentralörtlichkeit bestimmter staatlicher Leistungen (hier ein subventioniertes Freizeitbad) zur Bestimmung der optimalen Grenzziehung berücksichtigt.

### *2.2.3 Das Beispiel Elbedeiche*

Ein interessantes Beispiel für einen möglichen Konflikt zwischen einer Gebiets- und einer Funktionalreform findet sich im Hochwasserschutz. Hochwasserschutz im Bereich eines Flusses, der mehrere Gebietskörperschaften durchfließt, kann als typisches Beispiel für die Forderung nach lateraler Subsidiarität gelten, wie sie Backhaus (1997:287f.) beschreibt und begründet. Betrachten wir folgendes Beispiel: Die Elbe kann als geografisch-ökologische Einheit angesehen werden. Sie ist aber keine rechtlich-organisatorische Einheit. Laterale Subsidiarität bedeutet in diesem Beispiel nun den Beitritt einer von den ökonomischen und ökologischen Funktionen der Elbe betroffenen Jurisdiktion zu einer Gemeinschaft der gleichermaßen durch den Flusslauf der Elbe betroffenen Jurisdiktionen, die wir mit einiger Vereinfachung nunmehr Anrainer nennen. Dieser Bildung einer Gemeinschaft der Anrainer erscheint sinnvoll, wenn einzelne Anrainer-Jurisdiktionen ihre Probleme im Zusammenhang mit der Elbe nicht allein lösen können. Laterale Subsidiarität kann vom Konzept der Aufwärts-Subsidiarität (Zusammenarbeit einer Jurisdiktion mit einer höheren Gebietskörperschaft) und dem Konzept der Abwärts-Subsidiarität (Zusammenarbeit einer Jurisdiktion mit einer niedrigeren Gebietskörperschaft) abgegrenzt werden (vgl. ebenda, S. 286). Immer geht es jedoch um die Verlagerung der Problemlösungskompetenz auf das für die Problemlösung mindesterforderliche Kollektiv von Betroffenen.

Um die Erörterung schlank zu halten, sei von allen interjurisdiktionalen Externalitäten, die sich in einem komplexen Flusssystem ergeben, die des Hochwasserschutzes herausgegriffen. Die Verlagerung der spezifischen Problemlösungskompetenz des Elbe-Hochwasserschutzes auf die Gruppe der Elbe-Anrainer kann zunächst als typisches Ergebnis einer Funktionalreform angesehen werden. Zu fragen ist jedoch, ob ein nach dem Kriterium der Anrainerschaft gebildetes Kollektiv tatsächlich imstande ist, eine effiziente Minimierung der erwarteten Gesamtschadenshöhe durch Hochwässer der Elbe, also ein soziales Optimum, herbeizuführen. Hier muss man nun berücksichtigen, dass Hochwässer die typische Eigenschaft eines Nimby-Gutes<sup>11</sup> haben, für das die volkstümliche Weisheit des Sankt-Florians-Prinzips<sup>12</sup> greift. Demnach will nicht nur jede Anrainer-Jurisdiktion zeitlich und materiell den anderen Anrainern hinsichtlich der Errichtung von Deichen vorgezogen werden. Jede Anrainer-Jurisdiktion möchte auch einen nach Kompletteindeichung des Flusses besseren Hochwasserschutz als ihre Mitanrainer haben. Dies liegt daran, dass Hochwasserschutz ein typisches Weakest-Link-Gut<sup>13</sup> ist. Die Scheitelwelle eines Hochwassers durchbricht die Deichanlagen an jener Stelle des Flusslaufes, die am schlechtesten geschützt ist. So darf man den Anrainern des Unterlaufs unterstellen, dass sie, insoweit sie rational-egoistische Präferenzen entlang der Logik des Sankt-Florians-Prinzips haben, im Stillen den Bruch der Deiche am Oberlauf oder Mittellauf der Elbe herbeisehnen, wenn es zu einem Elbehochwasser kommt. Bei einer solchen Konfliktlage ist eine reine Funktionalreform, die nach dem Prinzip der lateralen Subsidiarität arbeitet eher nicht in der Lage, Investitionen in den Hochwasser-

---

<sup>11</sup> Nimby ist ein Akronym und steht für "Not in my Backyard".

<sup>12</sup> Das Sankt-Florians-Prinzip ist eine zynische Anrufung des Schutzpatrons der Feuerwehren: "Heiliger Sankt Florian, verschon' mein Haus, zünd' and're an!"

<sup>13</sup> Ein Weakest-Link-Gut, ist ein Kollektivgut, bei dem das Kollektivmitglied dessen Bereitstellungsbeitrag am geringsten ist, das Versorgungsniveau für das gesamte Kollektiv bestimmt. Ein typisches Beispiel im Bereich der öffentlich bereitgestellten Güter ist neben dem Hochwasserschutz die Flughafensicherheit im Bereich der Terrorismusbekämpfung, bei dem der Flughafen mit dem geringsten Sicherheitsniveau die Sicherheit aller anderen Flughäfen eines Raumes mit freizügigen Reisemöglichkeiten mitbestimmt.

schutz so zu allozieren, dass ein soziales Optimum erreicht wird. Die Lösung würde dann darin bestehen, die geografisch-ökologische Einheit des Flusssystems und die rechtlich-organisatorische Einheit des Flusssystems in Deckung zu bringen. Demnach müsste bei einem Fluss, das nicht nur mehrere Bundesländer durchquert, sondern sogar nationale Grenzen überschreitet, eine supranationale Regulierung der ihm zuzurechnenden Hochwasserschutzinvestitionen erfahren<sup>14</sup>. Dies entspricht der klassischen Forderung nach *fiskalischer Äquivalenz*, die dann gegeben ist, wenn der Kreis der Nutzer eines öffentlich bereitgestellten Gutes gleich dem Kreis der Zahler (besser: der die Zahllast Tragenden) und gleich dem Kreis der Entscheider ist. Die Herstellung fiskalischer Äquivalenz im Wege reiner Funktionalreformen ist jedoch nicht unproblematisch. Unser Beispiel zeigt, dass die theoretisch abgeleitete Forderung nach einer sehr weitgehenden Zentralisierung der Kompetenz zur Bereitstellung von Hochwasserschutz im Bereich eines Flusssystems, das groß genug ist, zahlreiche Jurisdiktionen selbst höherer gebietskörperschaftlicher Ebenen zu durchfließen, in einem gewissen Konflikt zu der Intuition steht, dass das eigenverantwortliche Handeln der betroffenen Elbe-Anrainer am ehesten zur Umsetzung derer Belange führt. Diese Logik, die der volkstümlichen Weisheit "Wenn jeder an sich denkt, ist an alle gedacht" folgt, wird ihrerseits von der Beobachtung einer großen interessensmäßigen und gegebenenfalls auch geografischen Entfernung zwischen den zentralen Entscheidern, die das beschriebene Koordinationsdilemma überwinden können, und den von Hochwässern betroffenen Elbe-Anrainern bestärkt. Wir sehen also, dass sowohl der dezentrale (Einzelverantwortung der Anrainer) als auch der zentrale

---

<sup>14</sup> Beim Elbehochwasser im Frühsommer 2013 wurde im Nachgang eine falsche Hochwasserschutzpolitik in der Republik Tschechien für gewisse Spitzen der Scheitelwelle verantwortlich gemacht. Vgl. u.a. Beitrag "Tschechien erlebt Wut-Welle wegen Flutwelle", abgerufen am 16.10.2013 unter <http://www.news.de/panorama/855425106/elbe-hochwasser-2013-wenn-dresden-versinkt-ist-tschechien-schuld/1/>. Im Bereich des Hochwassers an der Donau im Frühjahr 2013 wurden ähnliche Vorwürfe seitens Österreichs gegen den bayrischen und baden-württembergischen Hochwasserschutz erhoben. Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/flutdebakel-oesterreich-kritisiert-deutsches-hochwasser-management-a-904432.html>. Abgerufen am 16.10.2013.

Ansatz (Entscheidungskompetenz bei einer supranationalen Behörde) als Lösungsansätze für das Problem der Bereitstellung des Gutes Hochwasserschutz entlang eines Flusssystems ihr je eigenes Für und Wider haben. Überdies hat das als "Mittelweg" vorgeschlagene Prinzip lateraler (bzw. horizontaler) Subsidiarität keine überzeugende Antwort geliefert, wie intrakollektive Konflikte im Kollektiv der Anrainer-Jurisdiktionen zu Gunsten eines effizienten Hochwasserschutzes überwunden werden. Alle Ansätze, das beschriebene Problem im Wege einer Funktionalreform zu lösen, haben daher ihre je eigenen Schwächen. Es lohnt daher abzuschätzen, ob statt einer Funktionalreform eine geeignete Gebietsreform eine effiziente Bereitstellung wahrscheinlicher macht. Weil es zu großer Phantasie bedarf, unser Beispiel des Flusssystems der Elbe hierfür weiter zur Veranschaulichung heranzuziehen, sei lediglich der entscheidende Unterschied zwischen einer Verlagerung der Kompetenz für Hochwasserschutz auf eine zentralere gebietskörperschaftliche Ebene und einer Gebietsreform, in deren Ergebnis alle Anrainer der gleichen Jurisdiktion angehören, beschrieben: Wenn alle Anrainer eines Flusses einer Jurisdiktion angehören, die auch die Entscheidungskompetenz über Hochwasserschutzinvestitionen an diesem Fluss besitzt, dann ergibt sich die Investition in Hochwasserschutzanlagen nicht als Tauziehen zwischen verschiedenen Anrainer-Jurisdiktionen, sondern als Umsetzung eines Wahlprogramms, das im Wettbewerb verschiedener Wahlprogramme die größte Unterstützung erfahren hat. Dies führt gleichzeitig zu einer Legitimation der umgesetzten Maßnahmen. Selbstredend ist in praxi fast nie die Bereitstellung eines einzigen öffentlichen Gutes allein ausschlaggebend für die gebietsreformerische Ziehung von Grenzen einer Jurisdiktion. Das dargestellte Problem muss daher regelmäßig mit Blick auf *optimale Bereitstellungsräume* für sämtliche relevanten öffentlichen Leistungen angegangen werden. Eventuell bietet der von Im Winkel (2013) untersuchte Vorschlag einer nach politischen Entscheidungsgegenständen und Ressorts differenzierbaren Stimmabgabe Potenzial für eine Gestaltung optimaler Bereitstellungsräume bei überlagernden Staatsaufgaben.



#### *2.2.4 Größenvorteile bei der Regulierung und fiskalische Externalitäten*

Ein gewichtiges Argument für zentralstaatliche Koordination und damit für Gebietszusammenschlüsse oder Funktionalreformen zu Gunsten einer zentralen gebietskörperschaftlichen Ebene ist regelmäßig die Existenz von Größenvorteilen im Bereich der Regulierung und vor allem der Finanzpolitik. Eines der bekanntesten Beispiele aus dem Bereich der Regulierung ist die Harmonisierung von Anschlüssen für mobile Endgeräte unter dem sogenannten Micro-USB-Standard, der zunächst im Wege der freiwilligen Selbstverpflichtung eingeführt wurde und bislang dazu geführt hat, dass die mobilen Endgeräte aller großen Hersteller weltweit diesen Standard für Ladegeräte und kabelgebundenen Datentransfer verwenden. Dabei spielte die Größe des Regulierungsraumes, im konkreten Fall die Größe der Europäischen Union eine wesentliche Rolle bei der Setzung der Harmonisierungsanreize.

Für unsere Analyse, die besonderes Augenmerk auf die Gestaltung von Jurisdiktionen im Wege von kommunalen und Kreisgebietsreformen legt, wesentlicher ist die Betrachtung negativer fiskalischer Externalitäten bei unkoordinierter Steuerpolitik. Betrachten wir dazu folgendes an Jaenichen (2008: 218f.) angelehntes Beispiel: Unterstellen wir einen Landkreis mit zwei Kommunen A und B. Eine gleichgewichtige und effiziente Faktoraufteilung  $k^*$  auf die zwei Kommunen ergibt sich in einer Welt ohne Steuern durch den Ausgleich der Grenzproduktivitäten infolge von Faktorbewegungen (Punkt F in Abb.1). Zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben erheben die Kommunen nun eine Stücksteuer für jede Kapitaleinheit  $k$  ihrer Gewerbetreibenden vor Ort. Es handelt sich vereinfachungshalber um eine Gewerbekapitalsteuer, die sich jedoch wie eine Gewerbeertragssteuer interpretieren lässt. Auch nach Erhebung von Steuern kann dieses effiziente Gleichgewicht realisiert werden, wenn die Steuersätze in den Kommunen gleich sind, also  $t_A = t_B = t$  gilt (Punkt A in Abb.1).

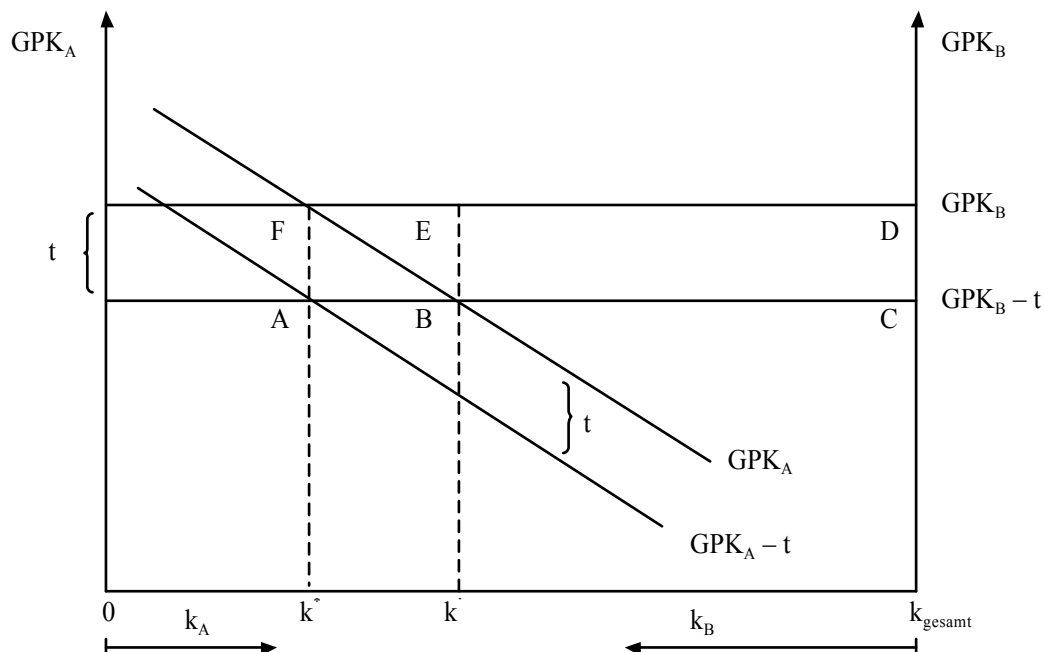


Abbildung 6: Besteuerung und Kapitalausstattung der Kommunen

Kommune B sei die größere der beiden, weshalb ein verändertes Kapitalangebot dort zu keiner Veränderung der Grenzproduktivität führt. Aus Sicht der Kommune A werden deren öffentliche Leistungen nicht nur mit dem Steueraufkommen  $T_A = k^* \cdot t$  bezahlt, sondern auch mit einer Zusatzlast im Umfang des Dreiecks ABF, weil sie von einem Preis zusätzlichen Kapitals in Höhe der überregional gültigen Nettorendite  $GPK_B - t$  ausgeht. Kommune A verspürt nun einen Anreiz, ihr Steuerniveau abzusenken, bzw. eine Subvention, zu gewähren. Dadurch verringern sich aus Standortsicht die Wohlfahrtsverluste der Finanzierung seiner öffentlichen Güter. Eventuell erhöhte sich sogar sein Steueraufkommen, worin OATES (1972) den Hauptgrund solcher Beggar-thy-Neighbor Politik sieht<sup>15</sup>. Eine solche Minderung der Abgabenlast am Standort A führt jedoch in Richtung einer ineffizienten Kapitalaufteilung auf die zwei Kommunen ( $k'$ ). Der Wohlfahrtsverlust durch ineffiziente Raumverteilung mobilen Kapitals für

<sup>15</sup> Aus der graphischen Darstellung könnte man irrigerweise dazu verleitet sein, anzunehmen, dass eine Steuersatzreduzierung in der Kommune A immer eine Steueraufkommensminderung bedeute. Man beachte aber, dass die Kommune A nur einen geringen Anteil am Gesamtkapital  $k$  innehat. Anhand eines deutlich nach links verschobenen  $k^*$  oder einer flacher verlaufenden Grenzproduktivitätskurve ließe sich der Fall einer fiskalisch einträglichen Steuersatzsenkung illustrieren.

die Gesamtgesellschaft entspricht in dieser Situation der Fläche des Dreiecks BEF. Außerdem verliert Kommune *B* Steueraufkommen in Höhe von ABEF, wenn Kommune *A* ihre gesamte „Zusatzlast“ durch Steuerrücknahmen für mobiles Kapital aufzulösen trachtet. Aufgrund des steuerpolitischen Agierens in *A* verliert *B* Steueraufkommen und es werden effizientere Verwendungen des mobilen Kapitals in *B* verdrängt. Weil *A* keinen Anreiz hat, dies zu berücksichtigen, wird das Resultat dieser Verdrängung als negative fiskalische Externalität bezeichnet.

Auch wenn die Verteilung  $k'$  in der einfachen Modellsituation (mit Kapitalsteuern als einziger Einnahmequelle) nicht erreicht wird, ist die Verteilung  $k^*$  nicht gleichgewichtig. Unter der Annahme, dass die Versorgung mit öffentlichen Gütern in der Ausgangssituation mit gleich hohen Standortpreisen optimal war, führt eine Verminderung der Steuerlast in Kommune *A* zumindest in einer der Kommunen zu einem ineffizient niedrigen Versorgungsniveau mit öffentlichen Gütern. Dies ist, wenn es zu keiner wettbewerblichen Interaktion der Kommunen kommt (die Trägheit der größeren Kommune könnte dem entgegenstehen), zumindest als *Step to the bottom* interpretierbar. Dies ist die Konsequenz der fiskalischen Externalität, die die Senkung der effektiven Abgabenlast der Kommune *A* am konkurrierenden Standort *B* bewirkt.

### 2.3 Die Rolle von Verkehrswegen

Je nach Relevanz der geografischen Entfernung zwischen dem Erbringungsort einer staatlichen Leistung (z.B. eine Behörde) und ihren Nutzern könnte auch ein Zusammenschluss benachbarter Gebietskörperschaften eine Senkung der Durchschnittskosten der staatlichen Leistungserbringung bewirken. Demnach müsste der Grenzverlauf von Gebietskörperschaften unter dem Einfluss von Verkehrswegen stehen. Wenn ein präexistierender Verkehrsweg die Transportkosten dergestalt senkt, dass die Überwindung des Raumes zwischen Wohnort und Ort der Erbringung einer öffentlichen Leistung zu Gunsten der Einwohner einer bestimmten Region kostengünstiger wird, dann müsste dies *ceteris paribus* zu einer Streckung des Grenzverlaufs ent-

lang dieses Verkehrsweges führen. So sind Transportkosten entlang und in der Nähe der Thüringer Bundesautobahn A4 in ost-westlicher Richtung deutlich geringer als in nord-südlicher Richtung. Ein Gebietsreformer, der frei von historischen Abhängigkeiten sozusagen am Kartentisch einen Zusammenschluss oder den Grenzverlauf von Landkreisen in der Nähe der BAB A4 planen könnte, müsste einer ihn beauftragenden Föderalismuskommission also unter Berücksichtigung etwaiger Raumüberwindungskosten zwischen Einwohnerwohnsitzen und den für die Versorgung mit öffentlich bereitgestellten Gütern relevanten Stätten vorschlagen, dass Landkreise oder Verwaltungsgemeinschaften dort in ost-westlicher Richtung gestreckt abgegrenzt werden. Diese Überlegung hat eine gewisse Verwandtschaft mit dem klassischen Konzept der Thünenschen Kreise, die ein bis heute weitbeachtetes Ergebnis der deutschen Nationalökonomie sind.<sup>16</sup> Zumindest für den Saale-Orla-Kreis (BAB 9) und für den Ilmkreis (BAB 71) lässt sich eine gewisse Streckung entlang von transportkostensenkenden Bundesautobahnen als bereits vorliegend beobachten. Sehr ausgeprägt ist die transportkostenoptimierte Grenzziehung von Jurisdiktionen naturgemäß für Hochgebirgsregionen. Eine Ausnahme von dieser Regel sind En- und Exklaven wie zum Beispiel die funktionelle Schweizer Enklave Samnaun, die außer mit Hilfe von Bergführern von der Schweiz kommend nur über das Staatsgebiet des unmittelbar angrenzenden österreichischen Bundeslandes Vorarlberg zu erreichen ist.

---

<sup>16</sup> Vgl. für das Konzept der Thünenschen Kreise u.a. den Reprint des Thünenschen Originalwerkes: Thünen (2008-1875). Was in unserer Untersuchung schnelle und günstige Verkehrswege sind, sind in der klassischen Analyse Flussläufe. Bis heute gilt in vielen regionalökonomischen Kontexten, in denen Transportkosten eine Rolle spielen, die klassische Heuristik: "Wasser verbindet, Land trennt".

## 2.4 Kosten und Präferenzen öffentlicher Infrastruktur in funktional zergliederten und räumlich überlappenden Gebietskörperschaften

Man stelle sich nun vor, dass es sich bei der öffentlich bereitgestellten Infrastruktur um ein Leistungsbündel handle, dessen einzelne Leistungen (einzelne öffentlich bereitgestellte Güter) einen je eigenen Verlauf der Durchschnittskosten ihrer Bereitstellung je Einwohner haben. Mit Blick auf die vorangegangenen Überlegungen sollte eine Föderalismuskommission dann erwägen, die Skaleneffekte für jene öffentlichen Leistungen zu nutzen, für die sie besonders relevant sind. Es bietet sich hier an, statt einer schieren Gebietsreform eine kombinierte Gebiets- und Funktionalreform anzustreben. Versuchen wir uns die Idee hinter einer Funktionalreform dazu kurz fasslicher zu machen. Man stelle sich vor, ein Landkreis des Freistaats Thüringen operierte hinsichtlich seiner Versorgung der Einwohner mit öffentlich betriebenen Schwimmbädern am Durchschnittskostenminimum, so dass eine Ausdehnung der Einwohnerbasis durch Zuzug oder Eingemeindung keine Effizienzgewinne in Form geringerer Kosten je Einwohner eintrüge. Gleichzeitig unterhielte derselbe Landkreis ein Amt für Wirtschaftsförderung, beispielsweise eine Entwicklungsgesellschaft, die sich des Standortmarketings dieses Landkreises annimmt und deren Betrieb stark fallende Durchschnittskosten je Einwohner aufwiese<sup>17</sup>. Es liegt nun auf der Hand, die Reichweite der Versorgung des Landkreises mit den Leistungen der Wirtschaftsförderbehörde zu erhöhen.

Wenn die benachbarten Landkreise bereits ihrerseits Ämter für Wirtschaftsförderung aufwiesen, böte es sich an, in diesem Bereich, also

---

<sup>17</sup> Diese Annahme ist im Übrigen durch Erfahrungen des Regionalmarketing gedeckt: "Nun ist es eine Tatsache, dass im hart umkämpften Standortmarkt eine Gemeinde in der Größenordnung von 10'000 oder weniger Einwohnern kaum mehr eine Bedeutung spielt. Einheiten mit 40'000 bis 50'000 Einwohnern sind heute das Mindestmaß für eine vernünftige Vermarktung. Spätestens seit der Forderung der Initiative «Stadt Region Zofingen», in der Region möge eine Stadt mit rund 40'000 Einwohnern durch Fusion entstehen, ist die Diskussion also lanciert." (vgl. [regioblog.zto.ch/?p=191](http://regioblog.zto.ch/?p=191)).

für diese spezielle öffentliche Funktion, Fusionen herbeizuführen, was darauf hinauslief die Wirtschaftsförderämter benachbarter Landkreise zusammenzulegen<sup>18</sup>. Eine Durchschnittskostenminderung kann sich hier freilich nur ergeben, wenn die Zusammenlegung die aggregierten Fixkosten dieses Funktionsbereiches gegenüber dem aggregierten Fixkostenniveau vor der Einigung mindert. Das Kriterium für oder gegen Zusammenschlüsse bleibt hier nämlich das des Verlaufs der Durchschnittskosten je Einwohner. Es wird jedoch nicht mehr auf das öffentliche Leistungsbündel als Ganzes, sondern auf jedes einzelne Element dieses Bündels geschaut. In der Praxis ist hier meistens mit Kostenremanenzen zu rechnen, so dass die gewünschte Senkung der Durchschnittskosten erst nach einer mehr oder weniger langwierigen Schrumpfung überschüssiger Produktionsfaktoren im öffentlichen Dienst zu erwarten ist.

Es soll nicht verschwiegen werden, dass gegen diesen zunächst sehr einleuchtenden Vorschlag einer kombinierten Gebiets- und Funktionalreform etliche Einwände ins Feld geführt werden. Friedrich und Bartholomae (2008: 7) nennen insbesondere die Notwendigkeit, den Kostenvorteilen, die die Erschließung von Skaleneffekten verheißt, Kostennachteile, die mit den Anpassungen der Reichweite nicht nur bei der einmaligen Ausweitung der territorialen Reichweite eines bestimmten Funktionsbereichs einer Jurisdiktion, sondern auch bei wei-

---

<sup>18</sup> Voraussetzung wäre natürlich ein ähnlicher Verlauf der Durchschnittskostenfunktion  $DK(E)$  für die Wirtschaftsförderbehörde in mindestens einem der benachbarten Landkreise. Dass bei diesem Beispiel an die Fusion der Funktionseinheiten *benachbarter* Landkreise zu denken ist, liegt an der Reichweite der Leistungen einer Wirtschaftsförderbehörde, genauer gesagt, an der Reichweite der positiven Wirkungen ihrer wirtschaftlichen Entwicklungsstrategie, beispielsweise ihrer Ansiedlungserfolge. Letztere haben naturgemäß eine Ausstrahlung über die geografischen Grenzen der jeweiligen Jurisdiktion hinaus und in benachbarte Landkreise hinein. Die geografische Nähe spielt hier also eine Rolle ("proximity matters"), weshalb eine Fusion dieses Funktionsbereiches nicht mit den entsprechenden Funktionseinheiten geografisch entfernter Jurisdiktionen erfolgen sollte, was innerhalb des Konzeptes kombinierter Gebiets- und Funktionalreformen durchaus gedacht werden könnte. Eine tiefergehende Analyse dieser Frage nach der Raumverteilung positiver externer Effekte von Unternehmensansiedlungen findet sich bei Steinrücken und Jaenichen (2002).

teren Anpassungen (z.B. Reduzierung der Reichweite, also die Rücknahme vorangegangener gebietsreformerischer Entscheidungen) infolge politischer Krisen oder auch nur infolge von im demokratischen Wettbewerb behaupteten Reformbedarf, gegenüberzustellen. Genannt wird auch eine mögliche Überforderung der Bürger (vgl. ebenda). Vorstellbar ist, dass eine starke Entkopplung von geografischen und funktionellen Grenzen einer Jurisdiktion Kompetenzwirrwarr erzeugt. Auch hochrationalistische Herrschaftssysteme bedürfen für eine reibungslose Durchsetzung ihrer politisch-administrativen Staatsaufgaben einer gewissen symbolisch-affektiven Erkennbarkeit ihrer Autorität. Diese speist sich zu einem Gutteil aus Tradition, also aus jenem "roten Faden" an wiedererkennbaren, generationenübergreifenden Bestandteilen "der Ordnung" (oder noch abstrakter: "des Systems"), die gerade auch durch die diachrone Auffindbarkeit geografischer Hoheitsgrenzen ordnungsstiftend und ordnungserhaltend wirken. Insofern scheint es einen Konflikt zwischen der effizienzorientierten Hebung von Kostenvorteilen durch Ausschöpfung von Skaleneffekten und der ebenso effizienzorientierten Pflege von ordnungsstabilisierenden und transaktionskostenmindernden Systembestandteilen zu geben.

### **3 Fazit - Gebietsreformen und Ordnungspolitik**

Dieser letzte Gedanke kann als generelle Schlussfolgerung unserer Betrachtungen zum Für und Wider von Gebietsreformen dienen. Wir haben gesehen, dass Gebietsreformen weder bezüglich ihrer grundsätzlichen Wünschbarkeit noch hinsichtlich ihrer Richtung (Zusammenschluss oder Teilung von Jurisdiktionen) einfach zu beurteilen sind. Unsere Analyse hat zumindest ein für die Beurteilung von Funktional- und Gebietsreformen wichtiges Ergebnis: Neben den augenfälligen Gründen für solche geografischen Anpassungen der Reichweite von Jurisdiktionen gibt es eine Reihe gewichtiger Gründe dagegen. Die Kritik am Widerstand vieler Bürger insbesondere gegen die vielfachen Zentralisierungsanstrengungen, die meistens "von oben", also von höheren gebietskörperschaftlichen Ebenen ausgehen, muss genau analysiert werden. Wenn der Vorwurf der "Zentralisierer"

berechtigt ist, die Bürger litten unter einer Fiskalillusion und würden daher aufgrund eines Rationalitätsmangels zu großen Widerstand gegen Gebietszusammenschlüsse und Zentralisierung von Kompetenzen leisten, gibt es verschiedene Antworten auf das Problem. Steinrücken untersucht in seinem Beitrag für dieses Buch mit seinem Vorschlag von "Hochzeitsprämien" für Jurisdiktionen einen Lösungsansatz, dessen Interventionsgrad bzw. dessen Konformität mit einem freiheitlichen und marktwirtschaftlichen System in der Mitte zwischen zentralistischer Gebietsreform im Wege von zentralstaatlich initiierten Föderalismusreformen und einem Laissez-Faire-Approach angesiedelt ist. Gerade der Laissez-Faire-Approach, vereinfacht gesagt die "Alternative Nichtstun", verdient jedoch aufgrund seiner Systemkonformität, hier insbesondere seiner wahrscheinlicheren Konformität mit dem Subsidiaritätsprinzip, eine nähere Betrachtung. Warum sollte das die Föderalismuskommissionen allerorten auf den Plan rufende Kostenproblem der kommunalen Finanzen im Angesicht von demografischen Schrumpfungsprozessen nur einen Ausweg, nämlich die Zusammenlegung von Kommunen, kennen? Wenn Wettbewerbsföderalismus prinzipiell geeignet ist, als Entdeckungsverfahren zu dienen (vgl. Hayek, 1968), warum sollte dann der kreative Geist kommunaler Entscheidungsträger nicht auch geeignet sein, überlegene und individuell angepasste Strategien der Anpassung hervorzubringen. Beinhalten Funktional- und Gebietsreformen, die von einer höheren gebietskörperschaftlichen Ebene angestrengt werden, um die vermeintlichen Nöte dezentraler Einheiten zu lösen, nicht jede Menge Anmaßung von Wissen?

Dieser Beitrag hat mit einer gewissen Absichtlichkeit bei der Analyse des Für und Wider von Gebietszusammenschlüssen mit einer ausführlichen Betrachtung der kollektiven Präferenzen begonnen. Da das Wissen über die kollektiven Präferenzen naturgemäß dezentral vorliegt, nämlich bei den einzelnen Kollektiven (subalternen Gebietskörperschaften) und am ehesten bei deren Kollektivmitgliedern, lässt sich nicht von einer zentralen Planungsbehörde vorhersagen, ob den Einwohnern eines bestimmten Landkreises aus den möglichen Antworten auf das Problem gestiegener Durchschnittskosten ihrer Versorgung mit öffentlichen Gütern nun die Antwort A: Zusammenle-



gung ihres Landkreises mit einem oder mehreren Nachbarlandkreisen, die Antwort B: Reduzierung des Niveaus ihrer Versorgung mit öffentlich bereitgestellter Infrastruktur oder die Antwort C: Erhöhung der lokalen Abgabenlast zur Aufrechterhaltung des Niveaus der öffentlichen Leistungen trotz gestiegener Durchschnittskosten, die genehmste ist.

Im Ergebnis unserer Abwägungen sieht es nun so aus, dass die Beurteilung der Notwendigkeit von Gebietsreformen durch ein gewisses Missverhältnis zwischen dem *Gewicht* der Argumente dagegen und der *Plausibilität* der Argumente dafür verzerrt zu werden droht. Demnach könnte es zu einem "Zuviel" an Reformanstrengungen kommen, weil sich politisch Verantwortliche durch scheinbar offensichtlichen Handlungsdruck (hier: Kostenremanenzen) und offensichtliche Handlungsalternativen (hier: Gebietszusammenschlüsse) zum Handeln gedrängt sehen, obwohl die Bürger die Konsequenzen von Zentralisierungen ungern in Kauf nehmen. Das viele Zusammenschlussvorlagen initierende Problem der Kostenremanenzen im Bereich der öffentlichen Finanzen subalternen Gebietskörperschaften ist nicht mit einer je gleichen politischen Antwort zu beheben. Neben Gebietsreformen stehen hierfür Funktionalreformen, potenziell aber auch die Reduktion staatlicher Leistungen oder die Erhöhung der lokalen Abgabenlast unter Beibehaltung der Kleingliedrigkeit zur Wahl. Diese Alternativen stehen aus Sicht der normativen Föderalismus-theorie gleichberechtigt nebeneinander.

## Literatur- und Quellenverzeichnis

- Backhaus, Jürgen G. (1997): *Subsidiarity and Ecologically Based Taxation: A European Constitutional Perspective*, in: Public Choice, Bd. 90, Nr. 1/4, Constitutional Political Economy (Mar., 1997), S.281-310.
- Black, Dan A. und William H. Hoyt (1989): *Bidding for Firms*, in: The American Economic Review, Bd. 79, Nr. 5, S. 1249-1256.
- Blankart, Charles B. (1999): *Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit : eine Fallstudie – Creeping centralization of state activities : a case study*, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften : Vierteljahresschrift der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften - Verein für Socialpolitik, Jg. 119, H. 3, 1999, S. 331-350.
- Blankart Charles B. und Björn Gehrmann (2006): Der Dritte Sektor in der Europäischen Union: Daseinsvorsorge aus ökonomischer Sicht, In: Hans-Jörg Schmidt-Trenz, Rolf Stober (Hrsg.): Jahrbuch Recht und Ökonomik des Dritten Sektors 2005/2006 (RÖDS). Nomos, Baden-Baden 2006, S. 36–71.
- Diederich, Otto (2013): Quo vadis, Eichsfeld? : Gedanken zu Sinn und Chancen eines vereinten Eichsfeldes, in: Eichsfelder Monatszeitschrift, Bd. 57.2013, S. 220.
- Friedrich, Peter und Bartholomae, Florian W. (2008): *FOCJ als Mittel regionaler Kooperation*, Diskussionspapier der Universität der Bundeswehr München, Nr. 50, März 2008.

Hayek, Friedrich August von (1968): *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, in: Internationales Institut „Österreichische Schule der Nationalökonomie“ (Hrsg.): *Die Österreichische Schule der Nationalökonomie. Texte - Band II von Hayek bis White* Wien, 119-137.

Im Winkel (2013): *Erhöht die Möglichkeit einer differenzierten Stimmabgabe den individuellen Wahlnutzen? Eine Analyse von Wahlentscheidungen auf Basis von Umfragedaten*, Dissertation, online verfügbar.

Jaenichen, Sebastian (2008): *Preisdiskriminierung auf Standortmärkten - über den Zusammenhang und die Wohlfahrtswirkungen von Wirtschaftsförderung, Standortwahl und Steuerwettbewerbsregulierung*; Ilmenau.

Levack, Brian P. (2009): *Die Geschichte der Hexenverfolgung in Europa*, München.

Nagy, Joseph Falaky (1980): *The Paradoxes of Robin Hood*, in: *Folklore*, Bd. 91, Nr. 2, S. 198-210.

Nelson, Michael A. (1987): *Searching for Leviathan: Comments and Extension*, in: *American Economic Review*, Bd. 77, S. 198-204.

Oates, Wallace E. (1985): *Searching for Leviathan: An Empirical Study*; in: *American Economic Review*, Bd. 75, Nr. 5; S. 748-757.

Riotte, Wolfgang; Hiller, Petra, Ziekow, Jan (2013): *Bericht der Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform* / [Red.: Geschäftsstelle der Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform in der Thüringer Staatskanzlei].

Steinrücken, Torsten und Sebastian Jaenichen (2002): *Wofür bezahlen Standorte? Subventionswirkungen im Wettbewerb der Regionen*, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* Heft 04, S. 313-327.

Steinrücken, Torsten und Sebastian Jaenichen (2003): Die Besteuerung von Nebenwohnsitzen auf kommunaler Ebene - eine Analyse aus finanzwissenschaftlicher Sicht\*, in: Kommunale Steuer Zeitschrift - Zeitschrift für das gesamte Gemeindeabgabewesen (KStZ), Heft 11, S. 209-215.

Stiglitz, Joseph (2000): *Economics of the Public Sector*, 3rd ed., Chapter 6, Appendix A (Graphische Ableitung der Samuelson-Bedingung).

Thünen, Johann Heinrich (2008): *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Reprint der Ausg. von 1875, in Teller Thünen-Schriften 2008.

Tiebout, Charles (1956): *A Pure Theory of Local Expenditures*, The Journal of Political Economy, 64(5), S. 416-424.

Weingast, Barry R. (1995): *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*, in: Journal of Law, Economics and Organization, 11, S. 1-31.

Zax, Jeffrey S. (1989): *Is There a Leviathan in Your Neighborhood?*; in American Economic Review, Bd. 79, Nr. 3; S. 560-567

## **2. Freiwillige Gemeindefusionen in Thüringen: Gründe, Grenzen und finanzielle Anreize**

*Torsten Steinrücken*<sup>1</sup>

### **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Vorbemerkungen .....</b>	<b>58</b>
<b>2</b>	<b>Hochzeitsprämien für freiwillige Zusammenschlüsse .....</b>	<b>59</b>
2.1	Gründe für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse .....	60
2.2	Grenzen freiwilliger Gebietsstrukturreformen .....	62
2.3	Gründe für die Auslobung von Hochzeitsprämien .....	64
<b>3</b>	<b>Bonuszahlungen aus Sicht des Äquivalenzprinzips .....</b>	<b>66</b>
3.1	Hochzeitsprämien und fiskalische Äquivalenz .....	67
3.2	Hochzeitsprämien und wertmäßige Äquivalenz .....	71
<b>4</b>	<b>Resümee .....</b>	<b>73</b>

---

<sup>1</sup> Dr. Torsten Steinrücken, hauptamtlicher Dozent für Volks- und Betriebswirtschaftslehre sowie Öffentliche Finanzen an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Gotha, Bahnhofstr. 12, 99867 Gotha, [torsten.steinruecken@bzgth.thueringen.de](mailto:torsten.steinruecken@bzgth.thueringen.de), Tel. 03621-2320512. Die im Artikel vorgetragenen Einschätzungen sind persönliche Ansichten des Autors.

## 1 Vorbemerkungen

Wie in vielen Ländern sind auch in Thüringen gebietsstrukturelle Änderungen notwendig, um die gemeindlichen Strukturen zu stärken und den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen auf kommunaler Ebene besser begegnen zu können. Bei der Diskussion um Gebietsreformen<sup>2</sup> wird zumeist über eine zwangsweise Neugliederung innerhalb eines Landes gesprochen. Allerdings erfolgten in der Vergangenheit Veränderungen der Gebietskulisse in vielen Ländern überwiegend durch freiwillige Gemeindezusammenschlüsse. So erfolgten im Freistaat Sachsen mehr als Dreiviertel der gebietsstrukturellen Änderungen in den letzten 20 Jahren auf freiwilligem Wege und die Anzahl dieser freiwilligen Gemeindezusammenschlüsse hat seit dem Jahr 2010 auch noch deutlich zugenommen<sup>3</sup>. Zur verstärkten Attraktivität solcher auf Gemeindefusionen haben nicht zuletzt auch finanzielle Anreize beitragen, sogenannte „Hochzeitsprämien“<sup>4</sup>.

Ziel dieses Beitrags ist es, Gründe und Grenzen freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse darzustellen und die Vor- bzw. Nachteile von Hochzeitsprämien für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse aus finanzwissenschaftlicher Sicht näher zu untersuchen. Darüber hinaus werden in diesem Beitrag die Inzidenzwirkungen derartiger Bonuszahlungen anhand des in Thüringen praktizierten Modells besprochen. Die entsprechenden Regelungen finden sich im § 24 Abs. 2 S. 4 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG) und in § 9 der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO). Die hier angestellten Überlegungen lassen sich grundsätzlich auch auf andere Länder und deren Anreizsysteme für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse übertragen.

---

<sup>2</sup> Gebietsreformen führen zu Veränderungen des territorialen Zuschnitts von gebietsbezogenen Verwaltungseinheiten. Von Funktionalreformen spricht man, wenn Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Verwaltungseinheiten neu geordnet werden.

<sup>3</sup> Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Inneren (2013), S. 4 und S. 10.

<sup>4</sup> Solche Hochzeitsprämien gibt es in verschiedenen Bundesländern (vgl. auch Tabelle 1). 2006 forderte der damalige Ministerpräsident Roland Koch sogar die Einführung solcher Hochzeitsprämien für Länderzusammenschlüsse (vgl. Financial Times Deutschland vom 21.6.2006).

## 2 Hochzeitsprämien für freiwillige Zusammenschlüsse

Viele Landesverfassungen bzw. Landeskommunalordnungen erlauben freiwillige Gemeindezusammenschlüsse<sup>5</sup>. Darüber hinaus gibt es in verschiedenen Bundesländern finanzielle Anreize für solche freiwilligen Gemeindefusionen. Die nachfolgende Tabelle illustriert an einigen ausgewählten Bundesländern, wie hoch die aktuelle Höhe der Hochzeitsprämien ist und welche Veränderungen in den letzten Jahren sich in diesem Bereich vollzogen haben.

Bundesland	Aktuelle Hochzeitsprämie	Veränderung in den letzten Jahren	Art der Änderung
Niedersachsen	Bedarfszuweisung bis zu 75 Prozent der aufgelaufenen Kassenkredite	keine	-
Rheinland-Pfalz	ca. 70€/ Einwohner	Senkung	Wurde von 130 € ( 2010) auf 100 € (2011) und 70 € (2013) gesenkt
Sachsen	ca. 50€/ Einwohner <sup>6</sup>	Senkung	wurde 2013 von 100 € auf 50 € pro Einwohner gesenkt
Sachsen-Anhalt	-	Abschaffung	wurde nur von 1997-2004 gewährt
Schleswig-Holstein	-	Abschaffung	wurde nur bis Ende 2006 gewährt (250.000€ je weggefallener Verwaltung)
Thüringen	150.000€ pro neu geschaffene Gemeinde	Senkung	Von 2006 bis 2012 betrug die Zuweisung 100€ je Einwohner wenn die neu geschaffene Gemeinde mind. 5000 Einwohner hatte.

*Tabelle 1: Hochzeitsprämien für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse ausgewählter Länder<sup>7</sup>*

Auch wenn die ausgelobten Hochzeitsprämien zwischen den Ländern nur bedingt miteinander zu vergleichen sind, da sich die spe-

<sup>5</sup> Vgl. beispielsweise die Kommunalordnungen von Thüringen (§ 9 Thüringer Kommunalordnung), Sachsen (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 Sächsische Gemeindeordnung), Baden-Württemberg (§ 8 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg).

<sup>6</sup> In Sachsen erhält jede am Zusammenschluss beteiligte Gemeinde 50€ je Einwohner für die ersten 5.000 Einwohner jeder beteiligten Gemeinde (§ 22 Abs. 2 S. 4 Sächsisches Finanzausgleichsgesetz).

<sup>7</sup> Eigene Darstellung, Quellen: Aktuelle Finanzausgleichsgesetze der jeweiligen Länder, Nordwestzeitung-online vom 19.06.2013, Dehn und Sprenger (2007), S. 28.

ziellen Regelungen unterscheiden, so illustriert die Tabelle zum einen, dass nach wie vor einige Bundesländer Hochzeitsprämien ausloben und zum anderen, dass es in den letzten Jahren einige Anpassungen in diesem Bereich gegeben hat.

## **2.1 Gründe für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse**

Alle Bundesländer stehen vor der Herausforderung, ihre Gebietsstrukturen so zu gestalten, dass die Kommunen in die Lage versetzt werden innerhalb dieser Strukturen, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Die zunehmende Diskrepanz zwischen der schwindenden Einwohnerzahl der Gemeinden und den steigenden Aufwendungen zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge, zusätzliche Aufwendungen für die Neustrukturierung der Infrastruktur infolge zunehmender Überalterung der Bevölkerung sowie der Rückgang der kommunalen Einnahmen erhöhen den Druck, Gemeinden zu vergrößern und auf diese Weise zu effizienteren Verwaltungsstrukturen zu gelangen<sup>8</sup>. Um die notwendigen Gebietsanpassungen zu erreichen, können Länder zu Zwangsneugliederungen greifen oder darauf setzen, dass Kommunen freiwillig miteinander fusionieren.

Unfreiwillige Gebietsänderungen und Bestandsänderungen sind – entsprechend § 9 Abs. 1 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) aus Gründen des öffentlichen Wohls auch gegen den Willen einer oder mehrerer beteiligter Gemeinden möglich. Solche Gebietsänderungen bzw. Bestandsänderungen bedürfen allerdings eines Gesetzes (§ 9 Abs. 3 Satz 1 ThürKO). In Thüringen sind das Thüringer Neugliederungsgesetz vom 16. 8. 1993 (GVBl. S. 545) und das Thüringer Gemeindeneugliederungsgesetz vom 23. 12. 1996 (GVBl. S. 333) ergangen. Beides, sowohl die Gebietsänderung gegen den Willen einer der beteiligten Gemeinden als auch eine Bestandsänderung sind ein Eingriff in das Recht auf Selbstverwaltung und können eine Verletzung des durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechts auf kommunale Selbstverwaltung darstellen. Nicht nur deshalb sind zentral geplante und zwangsweise umgesetzte Gebietsreformen häufig umstritten.

---

<sup>8</sup> Vgl. für eine Übersicht über die Ziele von Gebietsreformen Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 2.



Mit ihnen geht meist auch ein Verlust an Integrationskraft der Kommunen und Identifikationsmöglichkeiten ihrer Einwohner einher<sup>9</sup>.

Diesen Vorteil von freiwilligen Gemeindefusionen sieht auch die Thüringer Ministerpräsidentin, Christine Lieberknecht, die sich diesbezüglich wie folgt äußert: „Auf freiwilliger Basis vollziehen sich äußerst konfliktarm Veränderungen in der Gebietskulisse. Für mich zählt vor allem der Veränderungsbedarf, den die Menschen vor Ort sehen. Mein Politikstil ist es nicht, mit einem Reißbrett und einer Schablone, die von oben übers Land gelegt wird, zu arbeiten“.<sup>10</sup> Die sinkende Identifikationskraft führt bei zwangsweisen Neugliederungen bzw. -strukturierungen deshalb auch häufig zu Klagen gegen die verordneten neuen Strukturen.

Nicht nur aus Landessicht haben freiwillige Gemeindezusammenschlüsse Vorteile, auch die Kommunen begrüßen die Möglichkeit sich freiwillig zu größeren Gemeinden zusammenzuschließen<sup>11</sup>. Zum einen können sie selbstbestimmt ihren Fusionspartner wählen und zum anderen findet eine Gemeindefusion nur dann statt, wenn sich für die beteiligten Kommunen hiermit *Vorteile* verbinden. Denn wäre dies nicht der Fall, würde keine Kommune diesem Zusammenschluss freiwillig zustimmen. Dies bedeutet natürlich nicht, dass sich für die Bürger der fusionierten Gemeinden keinerlei Einschränkungen oder sonstige negative Konsequenzen aus dem Zusammenschluss ergeben, sondern es bedeutet, dass die Vorteile des Zusammenschlusses die Nachteile aufwiegen. So ist denkbar, dass eine Kommune durch eine Fusion wieder finanziell handlungsfähig wird, gleichzeitig die Bürger aber größere Wege bei der Inanspruchnahme von Verwaltungsdienstleistungen in Kauf nehmen müssen. Entscheiden sich die Bürger in Kenntnis dieser Vor- und Nachteile allerdings freiwillig für einen Zusammenschluss, so kann hierdurch eine Pareto-Verbesserung erreicht werden<sup>12</sup> und die Beteiligten werden bessergestellt. Zudem können

---

<sup>9</sup> Vgl. Bull (2008), S. 285.

<sup>10</sup> Thüringer Landeszeitung vom 23.08.2013, S.3.

<sup>11</sup> Vgl. Gemeinde- und Städtebund Thüringen (2011), S. 13.

<sup>12</sup> Man nennt Vilfredo Pareto (1848–1923) folgend, einen Zustand eine Pareto-Verbesserung, wenn sich verglichen mit einem anderen Zustand, kein Individuum verschlechtert und sich mindestens eines verbessert. Vgl. zum Pareto

bei freiwilligen Gemeindefusionen individuelle Präferenzen und Befindlichkeiten auf lokaler Ebene viel besser berücksichtigt werden, als bei einer zentral geplanten Gebietsreform.

## 2.2 Grenzen freiwilliger Gebietsstrukturreformen

Auch wenn Gebietsreformen, die auf Freiwilligkeit basieren sehr reizvoll erscheinen, so muss bedacht werden, dass bei dieser Art der Gebietsreform mitunter hohe *Transaktionskosten* anfallen. Zu Transaktionskosten aus ökonomischer Sicht zählen Kosten der Informationsbeschaffung, der Anbahnung (z. B. Kontaktaufnahme) und der Vereinbarung (z. B. Verhandlungen, Vertragsformulierung, Einigung)<sup>13</sup>. Eben jene Transaktionskosten können dazu beitragen, dass geplante Zusammenschlüsse von Gemeinden oder Verwaltungseinheiten letztlich doch nicht zustande kommen, da die Verhandlungen aufwändig und langwierig sind. Der Verhandlungsprozess ist mitunter schwierig, da viele Bürger betroffen sind und diese zumeist heterogene Interessen verfolgen. Darüber hinaus fällt die Verteilung der Nutzen und Lasten eines Zusammenschlusses zwischen den einzelnen Personen und Personengruppen unterschiedlich aus, was eine Einigung zusätzlich erschwert. Während die Vorteile von Gemeindefusionen überwiegend kollektiver Natur sind (Effizienzgewinne in der Verwaltung, Haushaltseinsparungen, Bonuszahlungen für die Gemeinden, etc.) sind die Nachteile eher auf individueller Ebene zu verorten (Umbenennung von Straßennamen<sup>14</sup>, weitere Wege zu Behörden, Verlust von Beschäftigungsmöglichkeiten in der Verwaltung). Eben diese Diskrepanz zwischen kollektiven Vorteilen und individuellen Nachteilen sowie historische Befindlichkeiten be- bzw. verhindern mitunter aus globaler Sichtweise sinnvolle Gemeindezusammenschlüsse.

---

to-Optimum und zum Kriterium der Paretorelevanz Wegehenkel (1991), S. 321f.

<sup>13</sup> Vgl. grundlegend für das Konzept der Transaktionskosten Williamson (1990) und Coase (1937).

<sup>14</sup> Bei Gemeindefusionen wird gerade die Umbenennung von Gemeinde- und Straßennamen besonders häufig und emotional diskutiert. Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Inneren (2013), S. 15.

Freiwillige Fusionen von Kommunen sind sicherlich ein probates Mittel um kleinere strukturelle Anpassungen bei der Gebietsgliederung eines Landes vorzunehmen. Wenn aber – wie derzeit in Thüringen – umfassendere Strukturreformen erforderlich sind, dann ist aus transaktionskostentheoretischer Sicht eine zentral organisierte und umgesetzte Gebietsreform sicherlich günstiger, da langwierige Verhandlungsprozesse zwischen den Gebietskörperschaften, die unter Umständen auch ergebnislos enden, vermieden werden können. Größere Gebietsveränderungen, die auf Freiwilligkeit basieren, ziehen sich mitunter über Jahre hin. Da aber Kosteneinsparungen durch Gebietsfusionen erst langfristig eintreten (Seitz 2005, 2008) verzögert sich bei langwierigen Verhandlungen über Gemeindefusionen die Entlastung der öffentlichen Haushalte noch weiter. Zudem kann eine auf zentraler Ebene geplante Strukturreform landesweite und globalere Aspekte berücksichtigen, die bei einer freiwilligen Fusion von Gemeinden von diesen naturgemäß nicht beachtet werden können. So kann die zeitliche Staffelung der gemeindlichen Neugliederungen – wie sie bei freiwilligen Zusammenschlüssen zu beobachten ist – durchaus im Widerspruch zum Ziel die Strukturen landesweit zu reformieren stehen. Wie König und Sedlacek (2008) betonen, können auf Freiwilligkeit basierende Gemeindefusionen auch zu sogenannten „Abwehrzusammenschlüssen“ und damit dysfunktionalen Lösungen führen. Nach König und Sedlacek (2008) sind Abwehrzusammenschlüsse „[...] Gemeindeneubildungen, die insbesondere in der Motivation erfolgen, die Eingliederung in benachbarte größere Städte und Gemeinden zu verhindern, dabei aber ökonomische Aspekte oder funktionale Verflechtungen im Versorgungs-, Bildungs-, Arbeits-, Kultur- sowie Freizeitbereich unbeachtet lassen“.

Für die Neugliederung größerer Räume eignen sich freiwillige Gemeindefusionen daher eher weniger, hier bedarf es eines zentral geplanten und durchgesetzten Konzeptes. Gerade wenn eine größere Gebietsneugliederung in einem Land ansteht, sind freiwillige Gemeindefusionen daher umstritten. So wird beispielsweise im Freistaat Thüringen auf höchster politischer Ebene aktuell darüber gestritten, ob im Vorfeld der geplanten umfassenderen Gebiets- bzw. Funktionalreform weiterhin freiwillige Gemeindezusammenschlüsse erlaubt

sein sollten. Der stellvertretende Ministerpräsident Christoph Matschie (SPD) vertritt diesbezüglich die Meinung, dass es unvernünftig sei, Kommunen zu fusionieren, solange nicht klar sei, in welche Richtung die grundsätzlichen Neuerungen der geplanten Verwaltungs- und Gebietsreform gingen. Demgegenüber hält die Thüringer Ministerpräsidentin freiwillige Gemeindezusammenschlüsse auch weiterhin für ein sinnvolles Instrument zur kommunalen Restrukturierung<sup>15</sup>. Sicherlich gelangt man durch freiwillige Gemeindefusionen zu größeren Gemeinden und möglicherweise auch zu einer effizienteren Gebietsstruktur, gleichwohl ist abzuwägen, ob man dieses Ziel nicht schneller und vor allem günstiger durch eine zentral organisierte Gebietsreform erreichen kann. Eine grundsätzliche Antwort lässt sich nicht geben, denn gerade in diesem Bereich hängt vieles von den jeweiligen Gegebenheiten und Strukturen in einem Land ab.

### *2.3 Gründe für die Auslobung von Hochzeitsprämien*

Wie schon zuvor erwähnt, erlauben die meisten Landesverfassungen freiwillige Gemeindefusionen. Allerdings stellt sich die Frage, weshalb die Zusammenlegung von Gemeinden, die für die Beteiligten Vorteile in Aussicht stellt, zusätzlich auch noch prämiert werden muss. Hierfür werden vor allem zwei Gründe angeführt:

1. Da sich die Vorteile einer Gemeindefusion zumeist erst in der langen Frist zeigen, scheuen Kommunen unter Umständen vor dem Versuch zurück, eine Fusion mit einer anderen Gemeinde anzubahnen. Die Auslobung einer Hochzeitsprämie kann helfen, diese Hürde zu überwinden, da sie fusionswilligen Gemeinden ganz konkrete Vorteile in Aussicht stellt, mit denen die Bürger von einer Fusion überzeugt werden können.
2. Hochzeitsprämien können auch als ein Anreiz für finanzstarke Kommunen verstanden werden, ein Zusammengehen mit fi-

---

<sup>15</sup> Vgl. Die Welt vom 28.02.2013 „Lieberknecht hält an freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen fest“ und Thüringer Allgemeine Zeitung vom 25.02.2013 „Matschie fordert in Erfurt vorläufiges Aus für Gemeindefusionen“

nanzschwächeren Gemeinden in Erwägung zu ziehen<sup>16</sup>. Ohne diesen zusätzlichen Anreiz ist es wenig einsichtig, weshalb finanzstarke Kommunen sich finanzschwächeren fusionieren sollten, denn finanzstarke Kommunen würden sich unter Umständen durch die Fusion finanziell schlechter stellen.

Sofern die Bereitschaft zu freiwilligen Zusammenschlüssen den grundlegenden ökonomischen Gesetzen folgt, so ist zu anzunehmen, dass höhere Bonuszahlungen zu mehr freiwilligen Zusammenschlüssen führen. Führt man diesen Gedanken weiter fort, so könnte man durch hinreichend hohe Bonuszahlungen auf vollkommen freiwilligen Weg die Größe von Kommunen und die Gebietsstruktur eines Landes verändern, ohne dass es dem Eingriff einer zentralen Instanz bedarf und das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden eingeschränkt würde. Aus Sicht der Länder und Kommunen weisen demnach Hochzeitsprämien einige wünschenswerte Eigenschaften auf. Wie die Tabelle 1 zeigt, sind einige Bundesländer der Auffassung, dass die Vorteile von freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen deren Nachteile übersteigen und offerieren für solche Fusionen Prämien. Am Beispiel des Thüringer Modells sollen im Folgenden solche Bonuszahlungen für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse aus finanzwissenschaftlicher Sicht unter Anwendung des Äquivalenzprinzips näher analysiert werden.

---

<sup>16</sup> Dieses Argument für Hochzeitsprämien sieht auch der Gemeinde- und Städtebund Thüringen. Vgl. Gemeinde- und Städtebund Thüringen (2011), S. 13.

### 3 Bonuszahlungen aus Sicht des Äquivalenzprinzips

Die traditionelle Finanzwissenschaft unterscheidet zwei Prinzipien der Besteuerung, das Leistungsfähigkeitsprinzip und das Äquivalenzprinzip. Während das Leistungsfähigkeitsprinzip auf Gerechtigkeitsaspekte der Besteuerung rekurriert, lenkt das Äquivalenzprinzip den Fokus stärker auf die Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung. Nach dem Äquivalenzprinzip der Besteuerung sollte eine Steuer so festgesetzt werden, dass die Leistung des einzelnen Bürgers weitestgehend mit der Gegenleistung des Staates übereinstimmt<sup>17</sup>. Das Äquivalenzprinzip ist für die finanzwissenschaftliche Untersuchung von Hochzeitsprämien für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse geeigneter, da es sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite berücksichtigt, während dessen sich das Leistungsfähigkeitsprinzip nur auf die gerechte Erzielung von Einnahmen konzentriert.<sup>18</sup> Wendet man das Äquivalenzprinzip auf die hier diskutierten Prämienzahlungen an, so ist zum einen zu untersuchen, ob eine *wertmäßige Äquivalenz* vorliegt, d.h. sich Leistung (Bonuszahlung) und Gegenleistung (Einsparwirkungen) entsprechen. Zum anderen ist zu prüfen, ob sogenannte *fiskalische Äquivalenz* vorliegt, d.h. der Kreis der Begünstigten und der Kreis der Zahler von Hochzeitsprämien weitestgehend übereinstimmt und derjenige der zahlt auch die Leistung erhält<sup>19</sup>. Betrachten wir die Bonuszahlungen für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse zunächst aus dem Blickwinkel der fiskalischen Äquivalenz.

---

<sup>17</sup> Vgl. zu den Prinzipien der Besteuerung Blankart (2001), S. 181 ff. und zur Anwendung des Äquivalenzprinzips auf Subventionen Steinrücken (2011), S.29 ff.

<sup>18</sup> Darüber hinaus ist eine wissenschaftliche Untersuchung aus Gerechtigkeitsaspekten eher schwierig, da als Wertmaßstab sehr unterschiedliche Vorstellungen zugrundegelegt werden können.

<sup>19</sup> Aufgrund der Spezifika bei der Finanzierung öffentlicher Güter, kann es bei der Finanzierung öffentlicher Leistungen durch Zwangsabgaben (Steuern) durchaus Abweichungen zwischen dem Kreis der Begünstigten einer staatlichen Maßnahme und dem Kreis der Zahler dieser staatlichen Maßnahme kommen.

### 3.1 Hochzeitsprämien und fiskalische Äquivalenz

Wie bereits ausgeführt, liegt fiskalische Äquivalenz dann vor, wenn die Träger der finanziellen Lasten einer staatlichen Maßnahme weitestgehend mit den Begünstigten dieser Maßnahme übereinstimmen. Wenden wir uns zunächst der Frage zu, wer die finanziellen Lasten der Bonuszahlungen trägt und fragen uns dann, wer von den Bonuszahlungen profitiert.

#### *Träger der Lasten*

Gemäß § 24 Abs. 1 ThürFAG werden in Thüringen die Hochzeitsprämien aus den Mitteln des Landesausgleichsstocks gezahlt. Diese Mittel speisen sich aus der allgemeinen Finanzausgleichsmasse abzüglich der jährlichen Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage<sup>20</sup> und abzüglich der Rückzahlungen von Bedarfszuweisungen (§24 Abs. 1 ThürFAG). Bei oberflächlicher Betrachtung der finanziellen Wirkungen von Hochzeitsprämien könnte man zum Schluss gelangen, dass das Land diese Bonuszahlungen leistet, da es ja auch die gesamte Finanzausgleichsmasse zur Verfügung stellt. Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber, dass nicht das Land die Hochzeitsprämien trägt, sondern all jene Gebietskörperschaften, die aus der Finanzausgleichsmasse Zuweisungen erhalten. D.h. Kommunen und Landkreise, die über den kommunalen Finanzausgleich Zahlungen erhalten, bekommen anteilig weniger Schlüsselzuweisungen durch die Auslobung von Bonuszahlungen für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse, da ja die Hochzeitsprämien aus der allgemeinen Finanzausgleichsmasse bestritten werden (§ 4 und § 24 ThürFAG). Durch die Bonuszahlungen steht mithin weniger Geld für die Verteilung über den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung. Somit ergibt sich hinsichtlich der tatsächlichen Träger der Kosten für die Hochzeitsprämien folgendes Bild:

---

<sup>20</sup> Die Finanzausgleichsumlage müssen jene Gemeinden zahlen, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteigt. Die Finanzausgleichsumlage beträgt 30 vom Hundert des Differenzbetrags zwischen der Steuerkraftmesszahl und der Bedarfsmesszahl. § 29 ThürFAG.

- (1) *Finanzschwache Kommunen*<sup>21</sup> erhalten weniger Schlüsselzuweisungen, da die Bonuszahlungen für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse die zur Verteilung bereitstehende Finanzausgleichsmasse des kommunalen Finanzausgleichs vermindern.
- (2) Die Finanzsituation *finanzstarker Kommunen* verändert sich durch die Zahlung von Hochzeitsprämien nicht, da sie keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Zwar finanzieren die finanzstarken Kommunen über die Finanzausgleichsumlage den Landesausgleichsstock mit, aus dem die Hochzeitsprämie geleistet wird, doch die Finanzausgleichsumlage müssten sie auch leisten, wenn es keine Bonuszahlungen für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse gäbe.
- (3) Für das *Land* sind mit der Auslobung von Hochzeitsprämien keine zusätzlichen Kosten verbunden, da die Finanzausgleichsmasse unabhängig von der Verteilung dieser vorab festgelegt wird<sup>22</sup>.

#### *Nutzníeßer der Bonuszahlungen*

Wenden wir uns jetzt der Frage zu, wer von den Bonuszahlungen profitiert. Wie der § 24 Abs. 2 ThürFAG ausführt, erhalten Kommunen, die sich freiwillig zusammenschließen und die dort genannten Voraussetzungen erfüllen, eine Bonuszahlung von 150.000 €<sup>23</sup>. Dieses Geld kommt natürlich den fusionierenden Gemeinden zugute, die es ihrerseits nutzen können um Schulden abzubauen bzw. die Steuerlasten für die ansässigen Bürger zu verringern, z.B. durch die Reduktion von Hebesätzen für die lokalen Realsteuern (Grundsteuer, Gewerbe-

---

<sup>21</sup> Als finanzschwache Gemeinden werden Gemeinden bezeichnet, die Schlüsselzuweisungen erhalten, finanzstarke Kommunen sind hingegen solche, die aufgrund hoher Steuerkraft keine Schlüsselzuweisungen bekommen.

<sup>22</sup> Bis Ende 2011 wurden die Hochzeitsprämien in Thüringen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gewährt und aus Mitteln des Landeshaushalts bestritten. (Vgl. § 36 ThürFAG von 2008).

<sup>23</sup> Aktuell formuliert der § 24 Abs. 2 S. 4 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG), dass die Mittel des Landesausgleichsstocks bestimmt sind für: „die Förderung von *freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen* oder Eingliederungen, soweit mindestens eine Gemeinde die Voraussetzungen nach Nummer 1 erfüllt und die neu gebildete Gemeinde oder durch Eingliederung vergrößerte Gemeinde mindestens 5000 Einwohner zählt; die Förderung beträgt 150.000€ [...]“.



steuer). Neben diese eher kurzfristige positive Wirkung auf die Gemeindefinanzen gesellt sich aber auch noch eine langfristige Wirkung. Durch das im Thüringer Finanzausgleichsgesetz – wie in allen anderen Bundesländern auch – Einwohner „veredelt“ werden, kann der Fall eintreten, dass die fusionierte – nunmehr größere – Gemeinde in den kommenden Jahren mehr Schlüsselzuweisungen über den ThürFAG erhält, als die nicht fusionierten Gemeinden vorher zusammen. Dies kann dann eintreten, wenn die neue, größere Gemeinde in der Klassifikation der Einwohnerveredelung des § 9 Abs. 1 ThürFAG in eine höhere Kategorie (Hauptansatz) gelangt. Durch die Höhergruppierung steigt die Bedarfsmesszahl der nun größeren Gemeinde und führt ceteris paribus zu höheren Schlüsselzuweisungen. D.h. die fusionierenden Gemeinden und deren Bürger profitieren – aus fiskalischer Sicht – sowohl kurz- als auch langfristig von der Gemeindefusion.

Ein wesentlicher Grund für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse aus Sicht des Landes und der Kommunen sind Effizienzsteigerungen und Einsparungen im Verwaltungsapparat<sup>24</sup>. Nimmt man an, dass durch Gemeindefusionen solche Synergieeffekte tatsächlich hervorgerufen werden, so stellt sich die Frage, wer die Nutznießer dieser Einsparwirkungen sind. Zunächst natürlich die fusionierenden Gemeinden, bei denen die Synergieeffekte sich dämpfend auf die Ausgaben im Verwaltungs- und möglicherweise auch im Vermögenshaushalt auswirken. Doch wer profitiert noch: Das Land? Die anderen Thüringer Gebietskörperschaften? Eher nicht. Da die Schlüsselzuweisungen einer Gebietskörperschaft nach dem Thüringer Finanzausgleichsgesetz (§§ 6-12 ThürFAG) von der Gegenüberstellung von Bedarfs- und Finanzkraftmesszahl abhängen, können das Land bzw. die anderen Kommunen nur dann an den erzielten Einsparungen der Fusion partizipieren, wenn eine der beiden Größen sich bei der fusio-

---

<sup>24</sup> Die Einsparpotentiale resultieren zumeist aus der Möglichkeit effizientere Verwaltungsstrukturen zu etablieren, die dazu führen, dass weniger Mitarbeiter für die Ausführung der anstehenden Aufgaben benötigt werden. So widmet sich das Sächsische Staatsministerium des Inneren in dem vom ihm herausgegebenen Leitfaden für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse ausschließlich dem Problem der Freisetzung von Angestellten, Beamten, Bürgermeistern und Beigeordneten nach erfolgten Gemeindezusammenschlüssen. Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Inneren (2013)

nierten Gemeinde verändert und die Schlüsselzuweisung der nun größeren Gemeinde in Zukunft sinkt. Dieser Fall tritt aber nur dann ein, wenn durch die Fusion der Gemeinden die Bedarfsmesszahl sinkt oder die Finanzkraftmesszahl steigt. Nur dann können die anderen Gemeinden höhere Schlüsselzuweisungen erhalten oder das Land kann weniger Finanzmittel für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stellen. Wie schon oben ausgeführt, wird die Bedarfsmesszahl durch die Fusion und die Einwohnerveredelung allenfalls steigen, ein Absinken der Bedarfsmesszahl durch die Fusion ist entsprechend § 9 ThürFAG nicht möglich. Da bei einem Zusammenschluss von Gemeinden die örtlichen Steueraufkommen addiert werden, ist auch eine Veränderung der Steuerkraftmesszahl wenig wahrscheinlich, da nicht zu erwarten ist, dass die Fusion wesentlichen Einfluss auf die Ertragskraft des lokalen Gewerbes hat und sich dadurch die gemeindliche Steuerkraft erhöht.

#### *Zwischenfazit*

Wenn es denn positive Wirkungen bei einer freiwilligen Gemeindefusion gibt, dann fallen diese vor allem den fusionierenden Gemeinden zu. Das Land bzw. die anderen Kommunen partizipieren finanziell nicht an den möglichen Effizienzgewinnen durch die Fusion. Also weder das Land kann seine für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung gestellte Finanzmasse reduzieren, noch erhalten die anderen Kommunen des Landes zukünftig höhere Schlüsselzuweisungen, weil die fusionierte Kommune einen geringeren Finanzbedarf hat. Hochzeitsprämien für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse – nach dem Thüringer Modell – widersprechen demnach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, denn Begünstigte und Zahler der staatlichen Maßnahme stimmen nicht überein. Zahler der Maßnahme sind vor allem finanzschwache Kommunen des Landes, Nutznießer der Fusion sind – aus fiskalischer Sicht – allein die fusionierenden Kommunen und die dort ansässigen Bürger.

### 3.2 Hochzeitsprämien und wertmäßige Äquivalenz

Wertmäßige Äquivalenz bei Hochzeitsprämien wäre dann gegeben, wenn die Leistung (Bonuszahlung) zumindest annähernd der Gegenleistung (Einsparwirkungen durch die Gemeindefusion) entsprechen würde. Diese Ausprägung des Äquivalenzprinzips wäre also dann erfüllt, wenn Kommunen, deren Fusion geringe Vorteile hervorbringt, nur eine kleine Bonuszahlung erhielten und Zusammenschlüsse, die große Einsparungen und deutlich effizientere Strukturen erwarten lassen, höhere Bonuszahlungen bekämen. Doch genügt die aktuelle Thüringer Regelung diesem Anspruch?

Die Regelung in § 24 ThürFAG stellt für Zusammenschlüsse oder Kooperationen unabhängig von ihrem Einsparpotential die gleiche Bonuszahlung in Aussicht (150.000€). Dies mag vor dem Hintergrund einer einfachen verwaltungstechnischen Handhabung solcher Gemeindeszusammenschlüsse vernünftig erscheinen, aus ökonomischer Sicht wäre allerdings eine stärkere Differenzierung hinsichtlich der Einsparwirkungen und möglichen Effizienzsteigerungen angebracht. Diese in § 24 ThürFAG festgesetzte Pauschalierung kann dazu führen, dass insbesondere jene Kommunen über einen Zusammenschluss nachdenken, die finanziell angeschlagen sind und sich durch die Bonuszahlung Konsolidierung erhoffen, aber eben nicht jene Kommunen, deren Zusammenlegung die höchsten Einsparpotentiale hervorbringen würde. Die Thüringer Regelung orientiert sich also nicht an den möglichen Synergieeffekten der Gemeindefusion und stellt stattdessen einen Pauschalbetrag von 150.000€ für die neu geschaffene Gemeinde in Aussicht. Diese Regelung setzt mithin nur geringe Anreize zur Bildung großer Gemeinden. Sofern die neugebildete Gemeinde 5000 Einwohner erreicht, beträgt der Bonus pro Einwohner 30 €. Schließen sich Gemeinden zusammen, deren Einwohnerzahl zusammen 5000 übersteigt, sinkt der Bonus pro Einwohner ab. Da aber die Bildung größerer Gemeinden höhere Einspareffekte erwarten lässt, erscheint eine solche Regelung wenig sinnvoll. Aus Anreizgesichtspunkten war die alte (von 2007 bis 2011 praktizierte<sup>25</sup>) Thürin-

---

<sup>25</sup> Im alten ThürFAG war in § 35a, die Förderung freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse oder Eingliederungen geregelt. Danach sollen fusionierende Gemeinden (einmalig) „nach Maßgabe des Landeshaushalts allgemeine,

ger Regelung besser, hier wurde ein Bonus von 100 € pro Einwohner gewährt, wenn die neu geschaffene Gemeinde mindestens 5000 Einwohner hatte, bei neu geschaffenen Gemeinden von 4000 bis 5000 Einwohnern betrug die Förderung nur 30 € je Einwohner (vgl. § 36 ThürFAG von 2008).

Vorrangige Gründe für freiwillige Gemeindefusionen sind die finanzielle Entlastung durch Straffung und Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung. Daher ist es aus ökonomischer Sicht im Grunde genommen auch nicht sinnvoll, dass sich die Höhe der Hochzeitsprämie an der Einwohnerzahl der neu geschaffenen Gemeinde orientiert. Zwar ist es wahrscheinlich, dass eine Fusion, die zu großen Gemeinden führt, mehr Einsparungen hervorbringt, aber letztlich ist die Gemeindegröße nur ein Hilfsmaßstab. Sinnvoller erscheint die Koppelung der Prämie an die erzielbaren Einsparwirkungen einer Gemeindefusion, denn die Bundesländer haben ja vor allem ein Interesse an effizient funktionierenden Kommunen und nicht einfach nur an größeren Kommunen. Dass eine solche – nach den möglichen Einsparungen gestaffelte Bonuszahlung – durchaus praktikabel ist, zeigt der § 24 Abs. S. 5<sup>26</sup> ThürFAG, in dem die Förderung von neuen Kooperationen kommunaler Zusammenarbeit an die Größe der hervorgerufenen Synergieeffekte gekoppelt wird.

---

steuerkraftunabhängige und nicht zweckgebundene Zuweisungen außerhalb des Finanzausgleichs erhalten“ (Abs. 1 Satz 1).

<sup>26</sup> In § 24 Abs. 5 ThürFAG heißt es, dass die Mittel des Landesausgleichsstocks bestimmt sind für „die Förderung von neuen Kooperationen kommunaler Zusammenarbeit im Sinne des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit; die Förderung, die im Einzelfall im Höhe von 10.000€ bis maximal 75.000€ erfolgen kann, setzt voraus, dass von den Antragsstellern der Nachweis erbracht wird, dass die Zuwendung mindestens in einem Verhältnis von 1:5 zu den erzielenden Einsparungen unter Berücksichtigung eines Zeitraums von fünf Jahren steht [...]“.

#### 4 Resümee

Dem Ziel folgend, möglichst optimale Gebietsstrukturen zu schaffen, loben einige Bundesländer Hochzeitsprämien für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse aus, um die Anreize für solche Gemeindefusionen zu verstärken. Mit solchen Bonuszahlungen verbinden sich Vor- und Nachteile. Ob für die Neustrukturierung des Landes freiwillige Gemeindefusionen in Verbindung mit Hochzeitsprämien sinnvoll erscheinen, kann allerdings nicht generell, sondern nur am Einzelfall eines jeden Bundeslandes beurteilt werden. Nutzen Länder das Instrument der Hochzeitsprämie so erscheint es sinnvoll, die finanziellen Anreize für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse so zu gestalten, dass die angestrebten Ziele bestmöglich erreicht werden können. So sollte sich die Höhe der Hochzeitsprämien an den Einsparpotentialen der Gemeindefusion orientieren (wertmäßige Äquivalenz) und der Kreis der Nutznießer und Zahler der staatlichen Maßnahme möglichst übereinstimmen (fiskalische Äquivalenz).

Beurteilt man die aktuelle Thüringer Regelung anhand dieser Kriterien, so zeigt sich, dass die Ausgestaltung sowohl dem Kriterium der fiskalischen als auch der wertmäßigen Äquivalenz widerspricht. Da das Land für die Gestaltung der Gebietsstruktur verantwortlich ist und durch freiwillige Gemeindefusionen zu Änderungen in diesem Bereich gelangen möchte, sollte es auch die Kosten der Hochzeitsprämien tragen und diese nicht - über den kommunalen Finanzausgleich - den finanzschwachen Kommunen anlasten<sup>27</sup>. D.h. wenn Thüringen mit Hochzeitsprämien seine Gebietsstruktur verändern möchte, so sollte dieser finanzielle Anreiz auch aus dem Landeshaushalt bestritten werden, da es sicherlich keine kommunale Aufgabe ist, anderen Kommunen Boni für deren Gemeindefusionen zu zahlen. Darüber hinaus erscheint die Auslobung einer pauschalisierten Prämie von 150.000€ für eine neu geschaffene Gemeinde aus Anreizgesichtspunkten wenig geeignet. Durch eine solche Regelung werden eben keine Anreize gesetzt, die zur Bildung großer Gemeinden führen bzw. zu Gemeindefusionen, die zu großen Einsparungen führen, denn eine pauschale Prämie nimmt in keiner Weise den Umfang der

---

<sup>27</sup> In ähnlicher Weise äußert sich auch der Gemeinde- und Städtebund Thüringen. Vgl. Gemeinde- und Städtebund Thüringen (2011), S. 13.

möglichen Einsparungen in den Blick. Dem wertmäßigen Äquivalenzprinzip folgend, müsste die Höhe der Hochzeitsprämie an die möglichen Effizienzgewinne gekoppelt werden, so dass Gemeindefusionen, die größere Einsparungen erwarten lassen, auch höhere Prämien erhalten.

## Literaturverzeichnis

- Blankart, Charles B. (2001): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 4. Aufl., München.
- Bull, Hans Peter (2008): Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung, in: dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 2/2008, S. 285-302.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010): Gebietsreformen - politische Entscheidungen und Folgen für die Statistik, in: BBSR-Berichte kompakt, 6/2010.
- Coase, Ronald H. (1937): The Nature of the Firm. In: *Economica* (1937)4, S. 386-405.
- Dehn, Klaus-Dieter und Dietrich Sprenger (2007): Leitfaden für Kommunen zur Ermittlung von Einsparungen durch umgesetzte Verwaltungszusammenschlüsse einschließlich einer Untersuchung von Praxisfällen, online verfügbar:  
[http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/UnsereKommunen/Download-Links/verwaltungsreformLeitfadenErgebnisbericht\\_\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/UnsereKommunen/Download-Links/verwaltungsreformLeitfadenErgebnisbericht__blob=publicationFile.pdf)
- Gemeinde- und Städtebund Thüringen (2011): Stellungnahme des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen zum Entwurf für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG) vom 28.06.2011, online verfügbar:  
<http://www.gstb-thueringen.de>.
- König, K, & Sedlacek, P. (2008): Abwehrzusammenschlüsse in Thüringen. Eine explorative Studie zu Formen und Motiven freiwilliger kommunaler Zusammenschlüsse, Jena, Wirtschaftsgeographie + Regionalentwicklung: Berichte + Diskussionen 1/2008.

Sächsisches Staatsministerium des Inneren (2013): Freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden im Freistaat Sachsen, Leitfaden, 2. überarbeitete Auflage, Juni 2013.

Seitz, Helmut (2005): Die ökonomischen und fiskalischen Effekte einer Verwaltungsreform in Mecklenburg Vorpommern, Studie im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg Vorpommern, Schwerin 2005.

Seitz, Helmut (2007): Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie, in: ifo Dresden berichtet, Heft 5/2007, S. 26-37.

Steinrücken, Torsten (2011): Wirtschaftsförderung und Standortpolitik – eine Einführung in die Ökonomik unternehmensorientierter Wirtschaftspolitik, Norderstedt.

Wegehenkel, Lothar (1991): Die Internalisierung mehrdimensionaler externer Effekte im Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung, in: Hans-Juergen Wagener (Hrsg.) (1991): Anpassung durch Wandel: Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen, Berlin, S. 319-335.

Williamson, Oliver E (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen. Tübingen, übersetzt von Monika Streissler, Mohr, 1990 (Original: The economic institutions of capitalism).



### **3. Schrumpfungsprozesse, Dünnbesiedlung und Kostenremanenzen – Ein allgemeiner Ansatz zur Folgeabschätzung von Gebietszusammenschlüssen**

*Sebastian Jaenichen*

#### **Inhaltsverzeichnis**

1. Zentralisierungstendenzen auf subalternen Ebene als Explanandum der positiven und normativen Theorie des Wettbewerbsföderalismus.....	78
2. Steuerwettbewerb bei fallenden Durchschnittskosten der Infrastruktur – ein Modell.....	83
2.1 Zusammenschlussentscheidung ohne interjurisdiktionelle Transfers.	86
2.2 Dezentrale Gebietsreformentscheidung bei interjurisdiktionellen Transfers .....	89
2.3 Zusammenschlussentscheidung mit Standortwechseln der Altsassen und Folgeeffekten.....	94
3. Fazit .....	96

## **1. Zentralisierungstendenzen auf subalterner Ebene als Explanandum der positiven und normativen Theorie des Wettbewerbsföderalismus**

Die Bildung größerer Verwaltungseinheiten auf Ebene der Gemeinden und Landkreise respektive der Stadtkreise und kreisfreien Städte im Wege von Eingemeindungen oder Zusammenlegungen lässt sich aus föderalismustheoretischer Sicht als Zentralisierung auffassen. Entsprechend lassen sich Fälle von Gebietsteilungen als Schritt in Richtung Dezentralisierung auffassen. Insbesondere Schritte in Richtung einer Zentralisierung bedürfen aus zwei Gründen einer stärkeren Betrachtung seitens der positiven und normativen Föderalismustheorie: Aus Sicht der werturteilsfreien positiven Wissenschaft ist zunächst die schiere Dominanz von Zusammenschlüssen oder Funktionalreformen mit Zentralisierungswirkung (Verlegung von Kompetenzen auf höhere Ebenen des Föderalstaates) gegenüber Gebietsteilungen in Deutschland von Belang. Aus Sicht der normativen Wissenschaft interessiert der Fall von Zentralisierungen deshalb stärker als der von Gebietsteilungen, weil mit Zusammenlegungen naturgemäß eine Ausdünnung individualistischer Legitimation staatlicher Herrschaft verbunden ist. Einfacher gesagt sinkt mit zunehmender Zentralisierung der Anteil eines einzelnen Kollektivmitgliedes an der Kollektiventscheidung und mithin seine Fähigkeit die Kollektiventscheidung im Sinne individueller Interessen zu beeinflussen. Gerade unter dem Paradigma der Volkssouveränität (Art. 2 GG) ist eine solche „Entfremdung“ von Volk (Souverän) und politischen Entscheidern (Mandatsträgern) problematisch und fordert nach einer zustimmungsfähigen Legitimationstheorie.

Ohne die allgemeine Tendenz zur funktionellen und territorialen Zentralisierung föderalstaatlicher Strukturen gutzuheißen liefert der nachfolgende Beitrag einen angesichts des genannten „Entfremdungsproblems“ besonders wichtigen Legitimationsansatz für etwaige Gebietsreformen mit Zentralisierungswirkung, indem er auf die Möglichkeit freiwilliger Zusammenschlüsse und Eingemeindungen aufgrund spezifischer, das heißt mit Blick auf die

lokalen oder regionalen Umstände je eigener Effizienzgewinne hinweist.

Die in diesem Beitrag aufgezeigte Existenz von potenziellen Effizienzgewinnen durch Zusammenschlüsse und die ebenso aufgezeigten prinzipiellen Wege der Ermittlung des Umfangs von lokalen Nutzengewinnen dürfen durchaus als Gegenvorschlag zum Beitrag Torsten Steinrückens (2014) für dieses Buch und dessen Vorschlag von „Hochzeitsprämien“ für zusammenschlusswillige „Heiratsaspiranten“ unter den Jurisdiktionen eines Föderalstaates gelesen werden. Wenn sich die dezentral anfallenden Nutzengewinne, die sich für ein Kollektiv dadurch ergeben, dass es staatliche Aufgaben mit einem anderen Kollektiv gemeinsam ausübt, quantitativ erfassen lassen, steht nämlich die Frage auf, weshalb man eine „Hochzeit“ (Zusammenschluss/Eingemeindung) überhaupt prämiieren sollte. Wenn es aber übergeordnete Gründe dafür geben sollte, dezentrale Einheiten eines Föderalstaates im Wege zentraler Subventionierung ihrer Zusammenschlüsse Fusionsanreize zu bieten, sollte man die Vorteilhaftigkeit der Fusion aus Sicht der dezentralen Akteure abschätzen können, um sie nicht mit überobligatorischen finanziellen Belohnungen für einen ohnehin absehbaren Zusammenschluss zu konfrontieren. Eine konsequente Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips auf dieses Beispiel interjurisdiktioneller Transfers erfordert daher gerade eine möglichst plausible Folgenabschätzung für eine angestrebte Fusion zweier oder mehrerer Jurisdiktionen.

Wie eine Neuansiedlung eines größeren Unternehmens erheblichen Einfluss auf die durchschnittlichen Aufwendungen, die ein Standort zur Versorgung seiner Bürger mit Infrastrukturgütern unternimmt, haben kann, so dass sich Gebietskörperschaften dazu verleitet sehen, mobilen Produktionsfaktoren (in der Regel Direktinvestoren) finanzielle Anreize für eine Niederlassung innerhalb ihres Jurisdiktionsbezirks zu geben, haben auch Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften (durchschnitts-)kostensenkende Wirkungen im Bereich öffentlicher Leistungen. Wenn zwei Gebietskörperschaften A und B fusionieren und dadurch der Gesamtaufwand behördlicher

Leistung in A und B (beispielsweise durch eine bessere Kapazitätsauslastung) sinkt, entstehen Kostenvorteile, die sich in besseren Leistungen oder niedrigeren Kostenbeiträgen (Steuern, Gebühren, Beiträge) für die Bürger in A und B niederschlagen können. Daher müsste überall dort, wo Zusammenlegungen von Gebietskörperschaften beobachtet werden oder geplant sind, eine zumindest stark überwiegende Zustimmung der Bürger beobachtet werden. Diese theoretische Vorhersage steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zum empirischen Befund vieler Bürgerproteste gegen Zusammenschlüsse mit Zentralisierungswirkung. Neben den reichlichen Beispielen aus der tagesaktuellen Presse<sup>1</sup> sei für eine Übersicht zum Thema Bürgerproteste gegen Gebietsreformen auf die Studie Meckings (2012) verwiesen, die dieses Problem am Beispiel von Gebietsreformen in Nordrhein-Westfalen untersucht.

Es mögen nun verschiedene Gründe für diese häufig beobachtete Skepsis der Bürger gegenüber Eingemeindungen und Zusammenschlüssen ihrer Heimatjurisdiktionen plausibel sein. Zu denken wäre neben der eingangs genannten Problematik einer Entfremdung zwischen Mandanten (Bürger) und Mandatsträgern auch an eine Risikoaversion, die angesichts schwer abzusehender Folgen einer Gebietsreform die Bürger davor zurückschrecken lässt. Ein weiterer Grund könnte in der nur geringen Fühlbarkeit etwaiger positiver Wirkungen eines Zusammenschlusses oder negativer Wirkungen einer kleingliedrigen Struktur aufgrund einer allgemeinen Fiskalillusion gesehen werden. Alle diese Erklärungsansätze stehen in Verbindung zum Konzept der bounded rationality, der Idee, dass individuelle und kollektive Entscheidungen natürlicherweise nicht zur Verwirklichung privater oder sozialer Optima tendieren. Insofern man das Paradigma der begrenzten Rationalität nicht nur als Erklärungsmodell, sondern auch als Problem der politischen Kultur auffasst (vgl. Schmitt und Wolff, 2011: 86), drängt es nach einem Ausweg, nämlich nach der möglichst plausiblen Erfassbarmachung von tatsächlichen Vorteilen von

---

<sup>1</sup> Statt einer Übersicht sei hier nur eine die Debatte aufgreifende Polemik aus der Ostthüringer Zeitung vom 4.2.2013 illustrationshalber genannt. Vgl. Erzigkeit (2013).

Gebietsreformen. Neben den latenten Vorteilen, die Jaenichen (2014) in seinem Beitrag für dieses Buch beschreibt, sind es gerade die prinzipiell manifesten, weil messbaren Vorteile von Gebietsreformen, die dem Rationalitätsproblem abhelfen. Diese manifesten Vorteile finden sich im Bereich der Kosteneinsparungen, die in diesem Beitrag einer genaueren Analyse mit dem Ziel unterworfen werden, Weg zu ihrer Abschätzung bzw. Quantifizierung aufzuzeigen.

Funktional- und Gebietsreformen nehmen direkten Einfluss auf die Zahl der Nutzer einer bestimmten öffentlichen Leistung und beeinflussen so direkt die Durchschnittskosten ihrer Bereitstellung. Es ist für die vorliegende Fragestellung nach der konkreten Auswirkung von Föderalismusreformen auf die Effizienz der öffentlichen Leistungserstellung nämlich zweckmäßig, den Zusammenhang zwischen den Durchschnittskosten öffentlicher Leistungen  $DK$  in Abhängigkeit von der Anzahl der Einwohner, also den Verlauf der Durchschnittskostenfunktion  $DK(E)$  zu betrachten. Hier gilt nun für alle Kostenfunktionen  $K(E)$ , die einen Zusammenhang zwischen den Gesamtkosten öffentlicher Leistungen und der Einwohnerzahl abbilden, dass das Vorhandensein von nutzeranzahlunabhängigen Fixkosten dafür sorgt, dass die Durchschnittskosten, die sich als  $DK(E) = K(E) / E$  ergeben, zumindest in einem bestimmten Teil ihres Wertebereichs einen fallenden Verlauf zeigen, so dass für bestimmte Einwohnerzahlen  $DK'(E) < 0$  gilt.

Ein augenfälliges Beispiel für Standortnachteile durch hohe Pro-Kopf-Kosten (Durchschnittskosten) lokaler Infrastruktur sind die hohen Kosten für Strom und Wasser in den ostdeutschen Bundesländern. Die Nutzung der Stromnetze ist nach Angaben des Verbandes der industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) und des Energiemarkt-Analysten ene't in den ostdeutschen Bundesländern im Durchschnitt mit 6,4 Cent je kWh um 10 Prozent teurer als sie in den westdeutschen Ländern sind (vgl. Ammon et al., 2013:71). Auch die Wasserversorgungsnetze verursachen in den ostdeutschen Bundesländern höhere Pro-Kopf-Kosten, als im alten Bundesgebiet, was zumeist zwar mit den Nachholinvestitionen im Zuge der Wiedervereinigung erklärt wird, jedoch auch in erheblichem

Kapazitätsüberschüssen begründet ist. Hier tritt das besondere Problem auf, dass sich aufgrund der Überkapazitäten nicht nur Kostenremanenzen, sondern steigende Gesamtkosten ergeben können, wenn die Wassernachfrage unter eine kritische, zum Spülen der Netze wichtige Mindestabnahme sinkt. In Nordrhein-Westfalen wird vielfach über zu hohe Abfallentsorgungsgebühren geklagt, die ihre Ursache in Überkapazitäten der Müllverbrennungsanlagen hätten. Es könnte nun für die Altsassen an einem solchen Standort mit hohen Pro-Kopf-Aufwendungen zur Versorgung mit Infrastrukturdiensten lohnend erscheinen, ansiedlungsinteressierten Unternehmen und Haushalten den für sie spürbaren Vorteil einer breiteren Aufteilung der Kosten vorhandener Infrastruktur fiskalisch zu kommunizieren, also eine Ansiedlungsprämie zu zahlen. Analog dazu, könnten zusätzliche Nutzer der lokalen Infrastruktur auch im Zuge geeigneter Gebietszusammenlegungen gewonnen werden.

Das Interesse an Gebietsreformen kann also von einem Blick auf die Kostenstruktur des öffentlichen Infrastrukturangebots beeinflusst sein. Es mag demnach im Eigeninteresse einer Lokalregierung liegen, anschlussinteressierten Gebietskörperschaften die Wirkung zusätzlicher Nachfrage nach ihren Infrastrukturdiensten auf deren durchschnittlichen Pro-Kopf-Kosten mit fiskalischen Anreizen zu signalisieren. Im folgenden Beitrag soll anhand eines einfachen Modells gezeigt werden, dass ein Auseinanderfallen von Grenz- und Durchschnittskosten der Versorgung der Bevölkerung mit Infrastrukturgütern ein Motiv für interjurisdiktionelle Transfers sein kann und dass ein solches staatliches Engagement wohlfahrtförderlich zu wirken vermag. Anders als bei Steinrücken (2014) handelt es sich hier aber nicht um „Hochzeitsprämien“ einer höheren föderalstaatlichen Ebene zu Gunsten von subalternen Einheiten, die ihre Hoheitsrechte „ausdünnen“, indem sie sie auf mehr Einwohner verteilen. Vielmehr müsste man, um die Analogie beizubehalten, von „Brautgeldern“ sprechen, die jene Jurisdiktionen ausloben, die sich vom Zusammenschluss bzw. der funktionellen Kooperation mit einem ihrer Nachbarn eine Senkung ihrer Pro-Kopf-Kosten staatlicher Leistungen versprechen

Eine solche Konstellation ergibt sich regelmäßig, wenn das Infrastrukturangebot hohe Fixkosten verursacht und der Fixkostenanteil schwer mit Blick auf den Auslastungsgrad variiert werden kann. In Anlehnung an die berühmte Darstellung dieses Problems von Black und Hoyt (1989) soll im Folgenden die Sinnhaftigkeit der Auslobung interjurisdiktioneller Transfers in Form von Zusammenschlussprämien in Gegenwart sinkender Durchschnittskosten modellhaft überprüft werden.

## 2. Steuerwettbewerb bei fallenden Durchschnittskosten der Infrastruktur – ein Modell

Zwei mögliche Jurisdiktionen A und B stehen im fiskalischen Wettbewerb um die Eingemeindung einer gemeinsamen Nachbarjurisdiktion C. Dieser horizontale Wettbewerb sei durch folgende stilisierte „Landkarte“ mit A im Westen und B im Osten veranschaulicht:

A	C	B
---	---	---

Es geht nun um die Frage, ob eine Angliederung der Jurisdiktion C an A oder an B erfolgen sollte. Weitere Optionen existieren nicht. Dabei hängt die Entscheidung über diese Gebietsreformatalternativen letztlich an Jurisdiktion C. Der politische Vorgang eines solchen Zusammenschlusses einer kleineren mit einer größeren Jurisdiktion wird auch als Beitritt und im angelsächsischen Sprachgebrauch als *acceding* bezeichnet. Jurisdiktion C könnte nach dieser Redeweise daher als akzedierende Jurisdiktion bezeichnet werden. Ihre Bürger müssen schließlich entscheiden, ob Sie einen Zusammenschluss wünschen und falls ja mit welchem Nachbarn. Dabei wird die Frage des „ob“ im Folgenden ausgeklammert und als gegeben angenommen, dass die Bürger aus C ihre Hoheits- bzw. Souveränitätsrechte mit den Bürgern einer der beiden

Nachbarjurisdiktionen vermengen und in diesem Wege ausdünnen wollen.

Zur Versorgung der Bevölkerung mit öffentlich bereitgestellter Infrastruktur müssen beide Jurisdiktionen A und B gleich hohe Fixkosten  $K^{fix}$  aufwenden und es entstehen ihnen konstante Kosten von je  $K'$  zusätzlichem Einwohner. Aufgrund der Fixkostendegression entstehen Skalenvorteile in der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur, d.h. zusätzliche Einwohner führen in jeder Jurisdiktion zu sinkenden durchschnittlichen Bereitstellungskosten. Zur Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur erheben beide Standorte eine proportionale Steuer auf Einkommen. Dabei führt Arbeitskräftemobilität zum Ausgleich der Nettoeinkommen zwischen allen drei Jurisdiktionen. Die Steuersätze sind jeweils so hoch, dass der öffentliche Haushalt ausgeglichen und das Infrastrukturangebot finanziert werden kann. Das Steuersystem lässt sich daher durch das Prinzip kostenmäßiger Äquivalenz beschreiben. Die Pro-Kopf-Kosten der öffentlichen Infrastruktur determinieren die Höhe der Steuerlast jedes Steuerpflichtigen. Es gilt daher, dass

$$DK_A(N_A) = t_A w_A \text{ und } DK_B(N_B) = t_B w_B,$$

wobei  $DK$  die Durchschnittskosten der Bereitstellung des Infrastrukturangebots je Steuerbürger,  $t_A$  und  $t_B$  die Steuersätze,  $w_A$  und  $w_B$  die Durchschnittslöhne<sup>2</sup> in den Jurisdiktionen A und B sind. Die Gesamtzahl  $N$  der am Arbeitsmarkt partizipierenden Steuerbürger verteilt sich als  $N_A$  und  $N_B$  auf die zwei Jurisdiktionen. Aufgrund der Mobilitätsannahme sind die Nettolöhne in beiden um die Angliederung von Jurisdiktion Cwerbenden Jurisdiktionen A und B gleich, was sich als

$$(1) \quad w_A(1 - t_A) = w_B(1 - t_B) = w^*$$

---

<sup>2</sup> Die Lohnsätze seien der Einfachheit halber für alle Steuerzahler Jurisdiktion gleich, was zum Beispiel Folge völliger sektoraler Mobilität des Arbeitsangebots sein mag. Selbstverständlich beziehen daher auch die Beschäftigten eingemeindeter Unternehmen das gleiche Einkommen wie die Altsassen.



beschreibt. Gleiche Nettolöhne und ein gleiches Versorgungsniveau mit öffentlicher Infrastruktur (  $K_A^{fix} = K_B^{fix}$  ) führen zu einer gleichgewichtigen Verteilung der Arbeitskräfte auf die beiden Jurisdiktionen. Die Annahme perfekter Mobilität führt auch dazu, dass Änderungen der Steuerlast in einer der Jurisdiktionen (veränderte Durchschnittskosten des Infrastrukturangebots) vom Unternehmenssektor getragen werden. Die zwei Jurisdiktionen können selbstverständlich trotz der hohen Mobilitätsannahme unterschiedlich groß sein, da die Aufteilung der Unternehmen auf die Jurisdiktionen auch von anderen Faktorkosten und Standortvorteilen abhängt, als den Lohnsätzen allein. Diese unterschiedliche Standortproduktivität wird im Parameter (Kostendifferenz) erfasst und bildet alle nicht in den Lohnsätzen begründeten Kostennachteile der Jurisdiktion A gegenüber Jurisdiktion B als Industriestandort ab. Dabei bedeutet eine positive Kostendifferenz, also ein  $KD > 0$  einen Kostenvorteil der Jurisdiktion B und vice versa. Die Ausprägung von  $KD$  sei unternehmensspezifisch und hänge von der Eignung der Standortbedingungen für die jeweilige Produktionstätigkeit ab. Falls zum Beispiel in Jurisdiktion A die Verkehrsinfrastruktur gering ausgebaut ist, könnte  $KD$  für ein Transportunternehmen sehr hoch sein und für ein Softwareunternehmen Null. Ist  $KD$  für die in Jurisdiktion C beheimateten Unternehmen überwiegend positiv, finden diese in Jurisdiktion B überwiegend bessere Standortfaktoren für ihre Produktionsaktivität als in Jurisdiktion A. Eine Gebietsreform ist unter Wohlfahrtsgesichtspunkten optimal, wenn Jurisdiktion C sich mit Jurisdiktion B zusammenschließt falls  $KD$  überwiegend negativ ist mit Jurisdiktion A sonst.

Diese optimale Zuordnung richtet sich also nach den natürlichen Standortfaktoren und sollte nicht in institutionellen (Steuersätze) oder intermediären<sup>3</sup> (Infrastrukturangebot) Standortfaktoren begründet sein. Wenn auch die natürlichen Standortvorteile im Zuge einer Gebietsreform sich nur sehr eingeschränkt auf die anzugliedernde

---

<sup>3</sup> Intermediäre Standortfaktoren unterscheiden sich nach dieser Lesart von institutionellen Standortfaktoren dadurch, dass die Gestaltbarkeit nicht völlig unabhängig von den natürlichen Standortfaktoren ist.

Jurisdiktion übertragen lassen, so ist dies für intermediäre (z.B. Verkehrsinfrastruktur) schon eher und natürlich für institutionelle Standortfaktoren uneingeschränkt möglich. Im Folgenden wird gezeigt, dass eine optimale Gebietsreform durch interjurisdiktionelle Transfers („Brautgelder“ für die „heiratswillige“ Jurisdiktion C) wahrscheinlicher wird. Dies bedeutet implizit, dass durch diese Form von Wettbewerbsföderalismus im engsten Sinne des Wortes eine verbesserte Raumallokation der Produktionsfaktoren (hier der Unternehmen aus Jurisdiktion C) erreicht werden kann.

## 2.1 Zusammenschlussentscheidung ohne interjurisdiktionelle Transfers

Die vor der Zusammenschlussentscheidung stehende Jurisdiktion versucht sich mit jener Jurisdiktion zusammenschließen, die die niedrigeren Produktionskosten  $K$  ihrer Unternehmen verheißt. Die Produktionskosten beschreiben sich als

$$(2) \quad K_A = w_A + KD = w_A(1 - t_A) + t_A w_A + KD = w^* + DK_A(N_A) + KD \quad \text{und}$$

$$(3) \quad K_B = w_B = w_B(1 - t_B) + t_B w_B = w^* + DK_B(N_B)$$

Aufgrund der Annahme kostendeckender Steuersätze hängen die Produktionskosten von den Durchschnittskosten der Infrastruktur und mithin von der Zahl der Steuerbürger und also der Zahl der in einer Jurisdiktion beheimateten Unternehmen ab. Daneben nimmt der Standortwahlparameter  $KD$  Einfluss auf die Entscheidung der Jurisdiktion C für eine der beiden Zusammenschlussoptionen. Für diese Gebietsreformentscheidung der Jurisdiktion C spielt in dieser Modellwelt auch die Anzahl zusätzlicher Steuerbürger, der Mitarbeiter der Unternehmen aus Jurisdiktion C, die durch die Ausübung ihrer Produktionsaktivität je nach Richtung des Zusammenschlusses innerhalb von Jurisdiktion A oder B zusätzlich residieren, eine Rolle. Schließlich führen deren zusätzliche Finanzierungsbeiträge für das Infrastrukturangebot zu sinkenden durchschnittlichen Infrastrukturkosten und mithin zu sinkender Steuerlast, was wiederum die zu zahlenden Bruttolöhne beeinflusst.

Die Anzahl der Mitarbeiter, die nach Zusammenschluss als zusätzliche Steuerbürger in einer der Jurisdiktionen residieren, sei  $M$ . Der Bruttolohn nach Zusammenschluss mit Jurisdiktion A werde mit  $w_A^a$  bezeichnet und  $w_B^b$  sei der Bruttolohn in Jurisdiktion B im Falle der Entscheidung von Jurisdiktion C für die Zusammenschlussoption mit B. Jurisdiktion C entscheidet sich nun für jene Zusammenschlussoption, die für „ihre“ Unternehmen kostengünstiger ist und wählt den Zusammenschluss mit A, wenn gilt

$$(4) \quad w_A^a M + KD < w_B^b M$$

Der Zusammenschluss erfolgt also mit Jurisdiktion A, wenn dadurch die Gesamtkosten der Unternehmen aus C nach Zusammenschluss niedriger sind ( ) als nach einem  $K_A < K_B$  Zusammenschluss mit Jurisdiktion B. Wie in den Formeln (2) und (3) kann der vor Ort von den Unternehmen zu zahlende Bruttolohn wieder in den überall erzielten Nettolohn und die je Mitarbeiter anfallende Steuerlast zerlegt werden. Jurisdiktion C wählt demnach den Zusammenschluss mit A, wenn gilt

$$(5) \quad w^* M + DK_A(N_A + M) + KD < w^* M + DK_B(N_B + M)$$

Wir gehen also davon aus, dass die von Jurisdiktion C gewählte Zusammenschlussoption eine fusionierte Jurisdiktion A oder B hervorbringt, die durch die Verteilung der Finanzierungskosten der öffentlichen Infrastruktur auf  $M$  neue Steuerzahler zusätzliche Finanzierungsbeiträge für ihr öffentliches Infrastrukturangebot einsammeln kann. Weiter wird unterstellt, dass ein bestimmtes Pro-Kopf-Versorgungsniveau der Bevölkerung mit Infrastrukturdiensten bei niedrigstmöglichen Steuersätzen erfolge. Die Entscheidung der Jurisdiktion C für Zusammenschlussalternative A oder B führt nach dem Zusammenschluss je nach gewählter Alternative zu einem Steuerpreis (Durchschnittssteuersatz einer proportionalen Einkommensteuer) in Höhe von

$$(6) \quad t_A = DK_A(N_A + M) / w_A^a \quad \text{bzw.} \quad t_B = DK_B(N_B + M) / w_B^b$$

für alle Unternehmen der entstandenen Großjurisdiktion. Aus der Beziehung (5) wird durch einfache Umformung ersichtlich, dass Jurisdiktion C den Zusammenschluss mit A wählt, wenn gilt

$$(7) \quad DK_B(N_B + M) - DK_A(N_A + M) < KD$$

Die Gebietsreformentscheidung hängt nun nicht nur von den natürlichen Standortfaktoren ( $KD$ ), sondern auch vom Auslastungsgrad der lokalen Infrastrukturgüter ab. Wenn die zusätzlichen Steuerzahler ( $M$ ) zu einer unterschiedlichen Absenkung der durchschnittlichen Finanzierungslast des Infrastrukturangebots je Einwohner führt, kann dies Einfluss auf die Gebietsreformentscheidung haben. Dieser Einfluss der Anzahl der Schultern, auf die die Finanzierungslast der Infrastruktur bereits verteilt ist, ist jedoch nicht unbedingt effizient. Idealerweise hängt die Gebietsreformentscheidung nur von der natürlichen Produktivität der Standortfaktoren ab. Auf die Unternehmen aus Jurisdiktion C sollten soweit dies möglich ist die Standortbedingungen aus Jurisdiktion A übertragen werden, wenn  $KD$  kleiner als Null ist und nicht, wenn  $KD$  kleiner ist als die Durchschnittskostendifferenz zu Ungunsten der Jurisdiktion B (Ungleichung (7)). Schließlich ist für die Gesamtwohlfahrt der Gedeih des privaten Sektors als vorrangig anzusehen, weshalb die Effizienz der staatlichen Behörden ( $DK$ ) hier nur indirekt, nämlich mit Blick auf ihre Rückwirkung über die Nettolöhne der Haushalte auf die Nettogewinne der Unternehmen Berücksichtigung erfährt. Die Wohlfahrt sei daher nur von der Höhe des Vorsteuer-Unternehmensgewinns (Umsatz minus Nettolohnzahlungen) abhängig, während die Steuerzahlungen reine Umverteilungen zwischen den Unternehmen und ihrer Heimatjurisdiktion sind. Es soll nun gezeigt werden, dass eine sozial effiziente Gebietsreformentscheidung der Jurisdiktion C durch abgabenpolitische Aktivität auf dezentraler Ebene erreicht werden kann. Im Folgenden sei daher untersucht, wie die Jurisdiktionen A und B auf die Neuansiedlung reagieren können. Dazu sei der Fall dargestellt, in dem die Jurisdiktionen A und B eine Zusammenschlussprämie ausloben, um Jurisdiktion C so anzulocken die Zusammenschlussalternative mit den attraktiveren

Konsequenzen zu wählen. Man könnte sich hier vorstellen, dass diese Zusammenschlussprämie die effektive Abgabenlast der Unternehmen aus Jurisdiktion C senkt. Auch ist der Fall denkbar, in dem geldwerte Vorteile zu Gunsten dieser Unternehmen im Wege privilegierender Infrastrukturpolitik geschaffen werden. Dazu wird die Wirkung einer solchen Maßnahme auf die Gebietsreformentscheidung überprüft. Dies erfolgt unter der Annahme, dass die bereits angesiedelten Unternehmen in Jurisdiktion A oder B dadurch nicht zum Umzug bewogen werden, die Wanderungskosten für bereits standortgebundene Unternehmen also prohibitiv hoch sind.

## **2.2 Dezentrale Gebietsreformentscheidung bei interjurisdiktionellen Transfers**

Die dargestellte allgemeine Anpassung der Steuersätze an das Kostenniveau der staatlichen Leistungen (kostenmäßige Äquivalenz) ist nicht gleichgewichtig in dem Sinne, dass rationale Finanzpolitiker sie so durchführen würden, wenn sie die Entscheidungssituation der Jurisdiktion C und das Kalkül der konkurrierenden Jurisdiktion antizipierten. Beide Jurisdiktionen A und B besitzen ein Interesse am Zusammenschluss mit Jurisdiktion C, weil dies für beide zu verringerter Pro-Kopf-Steuerlast führt. Die Zusammenschlussalternativen A und B sollen nun über das föderalismuspolitische Instrument der Zahlung einer Zusammenschlussprämie verfügen, deren Einsatz zu einem individuellen, günstigeren Steuerpreis für die Unternehmen aus Jurisdiktion C führt. Fragen wir zunächst, welche Zusammenschlussprämie Jurisdiktion A maximal zu zahlen bereit sein wird: Da es sich um eine Verschiebung und Ungleichverteilung der Finanzierungslast der Infrastruktur zwischen den alteingesessenen Unternehmen in A und den noch nicht dem Jurisdiktionsbezirk A unterworfenen Unternehmen aus C handelt, ist es sinnvoll anzunehmen, dass die Standortaltassen die Zusammenschlussprämie  $ZP_A^{\max}$  aufbringen müssen. Diese maximale Ansiedlungsprämie beschreibt sich nun als

$$(8) \quad ZP_A^{\max} = N_A[DK_A(N_A) - DK_A(N_A + M)] = M[DK_A(N_A + M) - K']^4.$$

bzw.

$$(9) \quad ZP_B^{\max} = N_B[DK_B(N_B) - DK_B(N_B + M)] = M[DK_B(N_B + M) - K'].$$

Der mittlere Term hält zunächst fest, dass die maximale Zusammenschlussprämie genau der Gesamtersparnis der Altsassen entspricht, auf die diese durch das Hinzutreten der  $M$  neuen Steuerzahler hoffen dürfen. Das Absinken der Pro-Kopf-Kosten des Infrastrukturangebots im Zuge der Ansiedlung um  $DK_A(N_A) - DK_A(N_A + M)$  bewirkt schließlich ein entsprechendes Absinken der Steuersätze und erhöht mithin das Nettoeinkommen der Altsassen.

Diese maximale Zusammenschlussprämie ist, wie der rechte Term zeigt, immer positiv, wenn die Durchschnittskosten der Versorgung der Bevölkerung mit Infrastrukturgütern höher sind als die Grenzkosten. Andernfalls, wenn also der Zusammenschluss und daher die zusätzliche Versorgung der Unternehmen aus C zu steigenden Durchschnittskosten führte, wäre die Prämie negativ und die Jurisdiktion C würde einer Zusammenschlusssteuer mit einer negativ diskriminierenden Wirkung für die Unternehmen aus C unterworfen. Je größer der Unterschied zwischen Durchschnitts- und Grenzkosten des Infrastrukturangebots ist, umso größer ist die maximale Zusammenschlussprämie der Jurisdiktion für die Ansiedlung. Daraus folgt, dass Jurisdiktionen, deren Altsassen eine hohe Pro-Kopf-Finanzierungslast für das Infrastrukturbündel tragen, c.p. eine höhere Zahlungsbereitschaft für Zusammenschlüsse und mithin den Gewinn neuer Steuerbürger haben. Aufgrund der strategischen Natur des Bietgefechts stellt  $ZP_A^{\max}$  nur eine Obergrenze für das tatsächliche Zusammenschlussprämienangebot  $ZP_A$  dar, das Jurisdiktion A dem potenziellen Zusammenschlusskandidaten C in Aussicht stellt. Zur Ermittlung der tatsächlich offerierten Zusammenschlussprämie sei angenommen, dass die Jurisdiktionen

---

<sup>4</sup> Siehe Anhang 1.

ihr Infrastrukturangebot steuerlastminimal anbieten wollen und folglich auch die Zusammenschlussprämie gerade so hoch wählen werden, dass die gewünschte Verhaltensänderung (Gebietsreformentscheidung) erreicht wird. Das Maximalgebot ist daher nur eine Begrenzung des Strategieraumes nach oben. Mit Blick auf die Entscheidungssituation, das heißt sowohl mit Blick auf den Verlauf seiner Durchschnittskostenfunktion im Bereich staatlicher Leistungen als auch mit Blick auf „seine“ Standortproduktivität für die Unternehmen aus Jurisdiktion C wird Jurisdiktion A folgende Zusammenschlussprämie ausloben:

$$(10) \quad ZP_A = M(w_A^a - w_B^b) + KD + ZP_B^{\max} \text{ wenn } ZP_A < ZP_A^{\max} \text{ und } ZP_A = ZP_A^{\max} \\ \text{sonst.}$$

Entsprechend bietet Jurisdiktion B

$$(11) \quad ZP_B = M(w_B^b - w_A^a) - KD + s_A^{\max} \text{ wenn } ZP_B < ZP_B^{\max} \text{ und } ZP_B = ZP_B^{\max} \\ \text{sonst.}$$

Die Jurisdiktionen loben jeweils eine Zusammenschlussprämie aus, mit der sie aufwandsminimal die Entscheidung von Jurisdiktion C zugunsten eines Zusammenschlusses mit sich selbst beeinflussen können. So kompensiert Jurisdiktion A etwaige Standortnachteile im Bereich der Lohnkosten ( $M(w_A^a - w_B^b)$ ), der natürlichen Standortfaktoren ( $KD$ ) und berücksichtigt bei der Bemessung seiner Zusammenschlussprämie auch das Angebot der konkurrierenden Jurisdiktion ( $ZP_B^{\max}$ ). Nur wenn die Jurisdiktionen A in der Summe dieser Gebietsreformparameter aus Sicht von Jurisdiktion C die bessere Wahl darstellt, ist die Zusammenschlussprämie  $ZP_A$  kleiner als das Maximalgebot  $ZP_A^{\max}$ . Andernfalls geben sie ihr Maximalgebot ab und werden dennoch von Jurisdiktion C als Zusammenschlusspartner gewählt. Nach Berücksichtigung der Zusammenschlussofferten beider Jurisdiktionen A und B entscheidet sich Jurisdiktion C für den Zusammenschluss mit A, wenn gilt

$$(12) \quad w_A^a M + KD - ZP_A < w_B^b M - ZP_B.$$

Um zu sehen, dass das Offerieren von Zusammenschlussprämien eine sozial effiziente Gebietsreform wahrscheinlicher macht, seien die Zusammenschlussprämien  $ZP_A$  und  $ZP_B$  aus Gleichung (12) durch die maximalen Ansiedlungsprämien aus Gleichung(8) und (9) ersetzt. Gleichung (12) verändert sich unter Berücksichtigung der in Gleichung (13) erneut dargestellten Zerlegbarkeit der Bruttolöhne in den überall verlangten Nettolohn und die Pro-Kopf-Finanzierungslast der öffentlichen Infrastruktur

$$(13) \quad w_A^a = w^* + DK_A(N_A + M) \text{ bzw. } w_B^b = w^* + DK_B(N_B + M)$$

zu

$$(14) \quad \begin{aligned} &w^* M + DK_A(N_A + M)M + KD - M[DK_A(N_A + M) - K'] < \\ &w^* M + DK_B(N_B + M)M - M[DK_B(N_B + M) - K'] \end{aligned}$$

und mithin zu

$$(15) \quad KD < 0.$$

Im Ergebnis führt der gebietsreformerische Wettbewerb der Jurisdiktionen A und B zur Entscheidung der Jurisdiktion C für die sozial günstigste Zusammenschlussoption. Die Auslobung einer Zusammenschlussprämie eliminiert den verzerrenden und hier wohlfahrtsirrelevanten Einfluss der Nutzungsintensität der öffentlichen Infrastruktur auf die Gebietsreformentscheidung. Jurisdiktion C wird in einer Welt, in der Föderalismusreformen von Preissignalen beeinflusst werden, die die fiskalischen Wirkungen dezentraler Gebietsreformentscheidungen reflektieren, tendenziell sozial wünschenswertere Gebietsreformentscheidungen treffen. Der Einfluss eines Steuersystems, dessen Belastungswirkung von der Anzahl der Finanziers der öffentlichen Leistungen abhängt, wird durch die Zusammenschlussprämie kompensiert. Jurisdiktion C wählt also nicht unbedingt jene Zusammenschlussoption, bei der eine fusionierte Jurisdiktion (A+C oder B+C) entsteht, in der die



Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur mit mehr bereits ortsansässigen Altsassen geteilt werden kann, sondern je Option, in der die Unternehmen aus C die besseren Produktionsbedingungen vorfinden.

Diese durch interjurisdiktionelle Transfers erreichte räumliche Allokationseffizienz einer Gebietsreform dürfte allerdings hinter dem first-best-Szenario einer Welt ohne Verzerrung der Siedlungsentscheidung von Unternehmen durch ein Steuersystem, dass direkt mit den Ausgaben von Kommunen oder Landkreisen und ihren etwaigen Kostenremanenzeffekten verknüpft ist, zurückbleiben. Schließlich muss über die Zusammenschlussprämie in einem politischen Prozess befunden werden, in dem Gebietsreformer Entscheidungen auf unzureichender Wissensgrundlage fällen. Auch der Wettlauf zwischen A und B selbst als wettbewerblicher Prozess könnte, beispielsweise aufgrund einer Überbewertung eines Zusammenschlusserfolges durch Politiker oder Wähler oder aufgrund einer Überinterpretation der Zusammenschlussentscheidung als Sieg über den Konkurrenzstandort Anlass für irrationale hohe Zusammenschlussprämien sein. Es ist daher nicht einmal auszuschließen, dass der hier als second-best gewürdigte Rahmen für eine dezentrale Föderalismusreform mit quasi marktlichen Spielregeln zu einem Staatsversagen führt. Allerdings sind die Wissensbarrieren in diesem Modell nicht so hoch wie in anderen Steuerwettbewerbsmodellen, die die Sinnhaftigkeit dezentral gestalteter Anreize zur Raumallokation von Unternehmen und Haushalten nahe legen<sup>5</sup>. Interessant ist die Frage, inwieweit sich Jurisdiktion C binden kann, nach Empfang der Zusammenschlussprämie im Verband mit der zahlenden Jurisdiktion A oder B zu verharren. Hier lehrt die Geschichte, dass eine

---

<sup>5</sup> Zu denken ist hier beispielsweise an das Modell von Steinrücken und Jaenichen (2002), in dem die Subventionsgebote nicht fiskalische, sondern technische externe Effekte internalisieren.

dauerhafte Förderung seitens der um die Zentralisierung von Hoheit und Herrschaft bemühten größeren Jurisdiktion nötig sein könnte<sup>6</sup>.

### 2.3 Zusammenschlussentscheidung mit Standortwechseln der Altsassen und Folgeeffekten

Sollte Jurisdiktion C, die ihre Zusammenschlussentscheidung zwischen A und B trifft, erkennen, dass diese Entscheidung Einfluss auf die Standortwahl anderer Unternehmen und Haushalte hat, verändert sich ihr Kalkül und sie wählt Jurisdiktion A, wenn gilt

$$(16) \quad DK_A(N_A^a)M + KD < DK_B(N_B^b)M,$$

wobei  $N_A^a$  und  $N_B^b$  für die Anzahl der Steuerbürger steht, die sich die Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur teilen müssen, falls sich Jurisdiktion mit dem einen oder anderen Nachbarn zusammenschließt. Die Nettolöhne der Haushalte spielen in diesem Kalkül keine Rolle, da sie sich weiterhin mobilitätsbedingt ausgleichen. Die Gebietsreformentscheidung von Jurisdiktion C bewirke nun Standortwechsel bereits niedergelassener Unternehmen. Unter der Annahme vollständiger Information der Föderalismusreformer beschreibt sich der Gesamtvorteil der Jurisdiktion A durch den Zusammenschluss, also ihre maximale Zusammenschlussprämie als

$$(17) \quad ZP_A^{\max} = N_A[DK_A(N - N_B^b) - DK_A(N_A^a)].$$

Dieses Höchstgebot übersteigt das in Formel (8) gefundene, dem die Annahme zu Grunde lag, dass die Zusammenschlussentscheidung keine Unternehmensumzüge bewirkt. Aufgrund der nun berücksichtigten Unternehmensrelokationen gilt nämlich

$$(18) \quad N_A[DK_A(N - N_B^b) - DK_A(N_A^a)] > N_A[DK(N_A) - DK(N_A + M)].$$

---

<sup>6</sup> Man denke zum Beispiel an die dauerhaft gewährten Privilegien Hongkongs seit dem Zusammenschluss mit China 1997.

Der Zusammenschluss mit Jurisdiktion C bringt Jurisdiktion A hier mehr zusätzliche Steuerzahler als nur jene  $M$ , die in Jurisdiktion C ex ante beheimatet sind, ein. Daher sinken die Durchschnittskosten der Infrastruktur und mithin das Steuerniveau stärker als in der ursprünglichen Betrachtung ohne Folgeumzüge. Die Berücksichtigung solcher Folgeumzüge bei der Bemessung der Zusammenschlussprämie liegt auch deshalb im Interesse der werbenden Jurisdiktionen A und B, weil unter der nunmehr getroffenen Mobilitätsannahme der Zusammenschlusserfolg der anderen Jurisdiktion (des Wettbewerbers) zu Fortzügen von bis dato einheimischen Unternehmen führt, für die die natürlichen Standortvorteile in ihrer Heimatjurisdiktion nicht ausschlaggebend sind. Sollte Jurisdiktion A den Zusammenschlusswettbewerb gewinnen, emigrieren aus der unterlegenen Jurisdiktion B jene Unternehmen, für die nach Zusammenschluss von A und C gilt

$$(19) \quad DK_B(N - N_A^a) - DK_A(N_A^a) < KD$$

Die Siedlungsentscheidung dieser Standortwechsler ist zwar von fiskalischen Parametern abhängig. Jedoch ziehen infolge der Ansiedlung des subventionierten Unternehmens und der darob veränderten Standortkostendifferenz eher solche Unternehmen um, für die die absoluten Standortvorteile bzw. -nachteile  $KD$  am unterlegenen Standort gering waren. Um die Wohlfahrtswirkungen eines solchen Zusammenschlusswettbewerbs, der Standortwechsel von Unternehmen, die nicht aus Jurisdiktion C stammen, berücksichtigt, abschätzen zu können, sei angenommen, dass die Jurisdiktionen von einer Gleichverteilung der Kostenvorteile  $KD$  über die Unternehmen ausgehen. Dies bedeutet, dass gleiche Veränderungen des Standortpreisdifferentials  $(t_A - t_B)$  zu gleich vielen Unternehmensumzügen führen.

Immer wenn die vom Zusammenschlusswettlauf beeinflusste Gebietsreformentscheidung C's zu einer Annäherung der allgemeinen Steuerpreise zwischen den Jurisdiktionen A und B führt, sind die folgenden Standortwechsel anderer Unternehmen sozial effizient. Schließlich führt eine Verringerung der Differenz der

Standortpreise zu einer verringerten Verzerrungswirkung des Steuersystems insgesamt. Der Einfluss der Steuerpreise auf das Kalkül einzelner Unternehmen sinkt. Beispielsweise führt die Entscheidung der Jurisdiktion C für einen Zusammenschluss mit A immer zu einem verringerten Abstand der Steuerpreise, wenn gilt

$$(20) \quad ZP_A > KD + [DK_A(N_A^a) - DK_B(N - N_A^a)]$$

Weil Jurisdiktion sich gemäß (15) infolge des fiskalischen Zusammenschlusswettbewerbs der Jurisdiktion die sozial günstigere Gebietsreformentscheidung trifft (Jurisdiktion A falls  $KD < 0$  und Jurisdiktion B falls  $KD > 0$ ), kommt es zur Verringerung der Standortpreisdifferenz, wenn das Unternehmen am ex ante teureren Standort natürliche Kostenvorteile hat und die Gebietsreforminitiative (Auslobung und Zahlung der Zusammenschlussprämie  $s_A$ ) die Verzerrungswirkung der Steuerpreisdifferenz aufhebt. Jurisdiktion C muss sich also aufgrund der natürlichen Standortfaktoren für die Bildung einer Jurisdiktion A+C entscheiden, wenn in A ex ante die höhere Steuerlast herrscht und vice versa. Nur dann verringert sich die Verzerrungswirkung des Steuersystems aufgrund der durch die Steueranpassung evozierten Relokation bereits niedergelassener Unternehmen.

### 3. Fazit

Es hat sich gezeigt, dass dezentrale Gestaltungsmacht als Ordnungsrahmen für Föderalismusreformen in Gegenwart von dezentral gemäß kostenmäßiger Äquivalenz festzulegender Steuerpreise systematische Verzerrungen der Standortentscheidung solcher siedlungswilligen und mobilen Unternehmen verringert, für die die örtliche Steuerzahllast ein Standortwahlparameter ist. Wenn nämlich ein dezentraler Steuergesetzgeber Steuerpreise nach dem Prinzip kostenmäßiger Äquivalenz festlegt, die Zahllasten über die Steuerbürger gleichverteilt und ein Infrastrukturangebot mit hohem Fixkostenanteil bereithält, führt dies zu einem wohlfahrtsschädlichen Einfluss der Steuerpreise auf die Standortwahl. Dieser verzerrende Einfluss des Steuersystems auf die Raumallokation von Unternehmen

kann durch gebietsreformerische Initiativen dezentraler Einheiten eines Föderalstaates durch die Gewährung geeignet bemessener Zusammenschlussprämien kompensiert werden. Dabei entstehen fusionierte Jurisdiktionen, in denen die natürlichen und institutionellen Standortfaktoren tendenziell günstiger für standortgebundene und für mobile Unternehmen sind. Es ist dazu nur notwendig, dass die Altsassender um Eingliederung der akzedierenden Jurisdiktion (hier C) werbenden Jurisdiktionen (hier A und B) ihrem natürlichen Interesse gemäß handeln und in der Bietkonkurrenz die ihnen zufallende fiskalische Externalität der akzedierenden Jurisdiktion als Obergrenze ihrer Bereitschaft, eine die in der akzedierenden Jurisdiktion beheimateten Unternehmen privilegierende Zusammenschlussprämie zu zahlen, festlegen. Die Gebietsreformentscheidung der akzedierenden Jurisdiktion hängt dann nur noch von natürlichen Standortwahlparametern ab, was sozial wünschenswert ist<sup>7</sup>.

Unser Ergebnis liefert damit auch einen ernstzunehmenden Hinweis auf den Umgang mit Kostenremanenzen angesichts von Schrumpfungsprozessen, also angesichts sinkender Einwohnerzahlen und steigender Pro-Kopf-Kosten staatlicher Leistungen. Hier ist die Empfehlung ableitbar, dieses Problem nicht im Wege zentraler Planung zu lösen, sondern im Wege der Schaffung eines geeigneten Ordnungsrahmens für die dezentrale Übernahme von Eigenverantwortung bei der Durchführung von Gebietsreformen. Die Aufgabe eines Gebietsreformers wäre es nach dieser Empfehlung nicht, vom Kartentisch aus geeignete Zusammenschlüsse oder Grenzziehungen zu planen, sondern für diese Gestaltungsaufgabe ein geeignetes Spielfeld subalternen Autoritäten zu entwickeln.

---

<sup>7</sup> Zu diesen natürlichen Standortwahlparametern können freilich auch technologische Externalitäten gehören, die ihrerseits im Wege fiskalischer Anreize internalisiert werden können. Vgl. dazu Steinrücken und Jaenichen (2002).

## Anhang

### Anhang 1:

Die Umformung lässt sich unter der hier getroffenen Annahme, dass sich die Durchschnittskosten als  $DK = \frac{K^{fix}}{N} + K'$  ergeben, leicht nachvollziehen. Die maximale Zahlungsbereitschaft für die Ansiedlung ist dann gemäß dem mittleren Term aus Formel (8):

$$(21) \quad N \left[ \left( \frac{K^{fix}}{N} + K' \right) - \left( \frac{K^{fix}}{N+M} + K' \right) \right] = \frac{MK^{fix}}{N+M}.$$

Der rechte Term aus Formel (8) ergibt

$$(22) \quad M \left( \frac{K^{fix}}{N+M} + K' \right) - MK' = \frac{MK^{fix}}{N+M}$$

Damit sind der mittlere und der rechte Term aus Formel (8) gleich.

## Literatur- und Quellenverzeichnis

- Ammon, M., Quack, D., Krehan, D., Kleinschmidt, L., Schmickler, P. (2013): *Auswirkungen der Energiewende auf Ostdeutschland - Endbericht*, elektronisch verfügbar: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/auswirkungen-energiewende-ostdeutschland.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/auswirkungen-energiewende-ostdeutschland.pdf?__blob=publicationFile)
- Black, Dan A., Hoyt, W. H. (1989): *Bidding for Firms*, in: The American Economic Review, 79, 5, S. 1249-1256.
- Erzigkeit, U. (2013): *Drohkulisse Länderwechsel*, in: Ostthüringer Zeitung (otz.de), elektronisch verfügbar: <http://www.otz.de/startseite/detail/-/specific/Ullrich-Erzigkeit-zu-Protesten-gegen-eine-Gebietsreform-Drohkulisse-Laenderwech-1682641444>, Beitrag vom 5.2.2013, Abruf am 25.11.2013.
- Henkes, W. (2009): *Überkapazitäten belasten den Markt – Interview mit Holger Alwast*, in: Recycling Magazin, 10/2009.
- Jaenichen, S. (2014): *Shaping Jurisdictions - Gedanken zu einer Theorie optimaler Bereitstellungsräume für staatliche Leistungen*, in Jaenichen/Steinrücken (Hrsg.): *Gebiets- und Funktionalreformen im Spannungsfeld von Bürgerinteressen und politischem Gestaltungsauftrag*, Ilmenau.
- Mecking, S. (2012): *Bürgerwille und Gebietsreform : Demokratieentwicklung und Neuordnung von Staat und Gesellschaft in Nordrhein-Westfalen 1965 – 2000*, München.

Schmitt, K., Wolff, J. H. (2011): *Politische Kultur im Freistaat Thüringen – Staatsaufgaben und Staatsausgaben – Ergebnisse des Thüringen-Monitors 2011*, elektronisch verfügbar:

<http://www.thueringen.de/imperia/md/content/homepage/politisch/thueringenmonitor-2011-gesamtdokument-final3.pdf>

Steinrücken, T., Jaenichen, S. (2002): *Wofür bezahlen Standorte? Subventionswirkungen im Wettbewerb der Regionen*, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Heft 04, S. 313-327.



## **4. Der freiwillige kommunale Zusammenschluss der Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda in die Stadt Friedrichroda 2007**

*Franzika Nitsche*

### **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>103</b>
<b>2</b>	<b>Freiwillige Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden.....</b>	<b>104</b>
<b>3</b>	<b>Mögliche Partner für den Zusammenschluss der Stadt Friedrichroda... ..</b>	<b>106</b>
3.1	Verwaltungsgemeinschaft „Reinhardsbrunn“ .....	106
3.2	Möglichkeiten der Zusammenschlüsse.....	107
3.3	Resultat der Verhandlungsrunden.....	108
<b>4</b>	<b>Die finanzielle Ausgangslage der Gemeinden vor der Eingliederung ..</b>	<b>109</b>
4.1	Die finanzielle Ausgangslage der Stadt Friedrichroda.....	109
4.2	Die finanzielle Ausgangslage der Gemeinde Finsterbergen.....	110
4.3	Die finanzielle Ausgangslage der Gemeinde Ernstroda .....	111
4.4	Die finanzielle Situation innerhalb der VG .....	112
<b>5</b>	<b>Der Stand der Haushaltswirtschaft nach der Eingliederung.....</b>	<b>114</b>
5.1	Allgemeine Darstellungen zur Haushaltswirtschaft im Jahr 2008.....	114
5.2	Einsätze der Strukturhilfe .....	115
5.3	Haushaltsplan der Stadt Friedrichroda im Jahr 2012.....	117
5.4	Zwischenfazit aus finanzieller Sichtweise .....	119

<b>6</b>	<b>Gemeindeorgane</b> .....	119
6.1	Angelegenheiten des übertragenen und eigenen Wirkungskreises ....	120
6.1.1	Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises .....	120
6.1.2	Aufgaben des eigenen Wirkungskreises .....	121
6.2	Zusammensetzung des Stadtrates nach der Eingliederung.....	121
6.3	Aufgaben des Gemeinderates und Ortsteilrates.....	122
6.4	Veränderungen für die Bürgermeister .....	123
6.4.1	Ehrenamtliche Bürgermeister – Ortsteilbürgermeister .....	124
6.4.2	Herr Schuchardt – Ortsteilbürgermeister Ernstroda .....	124
6.4.3	Herr Werner – Ortsteilbürgermeister Finsterbergen .....	125
6.5	Zwischenfazit Ortsteilrat und Ortsteilbürgermeister .....	125
<b>7</b>	<b>Änderung einzelner Straßennamen</b> .....	126
7.1	Probleme bei der Straßennamenänderung .....	126
7.1.1	Hauptstraße in Friedrichroda und Ernstroda .....	127
7.1.2	Das Auffinden neu benannter Straßen.....	128
7.1.3	Das AHORN Berghotel in Friedrichroda .....	128
7.2	Zwischenfazit zur Straßennamenänderung .....	129
<b>8</b>	<b>Tourismus</b> .....	130
8.1	Entwicklungen der Gästeübernachtungszahlen .....	130
8.2	Gemeinsame Förderung der Kurorte.....	132
8.3	Kurkarte und Werbekatalog.....	132
8.4	Touristische Bedeutungen des Ortsteils Ernstroda.....	133
8.5	Touristische Weiterentwicklungsmöglichkeiten.....	134
8.6	Zwischenfazit für den Bereich Tourismus .....	134
<b>9.</b>	<b>Wahrung des gemeindeeigenen Charakters</b> .....	135
<b>10.</b>	<b>Fazit</b> .....	137

## 1 Einleitung

Der Freistaat Thüringen besteht aktuell aus 907 Städten und Gemeinden, wovon 6 kreisfreie Städte und 901 kreisangehörige Gemeinden aufzuführen sind.<sup>1</sup> Unter diese Größe fallen sowohl die großen Städte wie Erfurt mit 206.384 Einwohnern, Stand 31.12.2011, als auch kleine Städte und Gemeinden mit nur wenigen hundert Einwohnern<sup>2</sup>, wie beispielsweise Eineborn und Emleben. Jede einzelne Gemeinde hat ihren speziellen Charakter, welcher auf langen historischen Traditionen und Entstehungsprozessen beruht. Im Laufe der Zeit kam es immer wieder zu Gebietsveränderungen, so auch momentan in Thüringen.

Die Zahl der Gemeinden wird sich aufgrund des hoch aktuellen Themas der Gemeinden- und Gebietsreform deutlich verändern. Thüringen steht in diesem Punkt weit hinter anderen Bundesländern zurück. Es gilt die Zeichen der Zeit zu nutzen und zu handeln. Die Aufgabenvielfalt, welche die Gemeinden zu bewältigen haben ist heute um ein vielfaches höher als noch vor wenigen Jahren, außerdem sind die Aufgaben anspruchsvoller in Art und Umfang geworden. Kleine Gemeinden stoßen an ihre Grenze, für sie wird der Fortbestand sowohl fachlich als auch wirtschaftlich kaum noch tragbar sein.<sup>3</sup>

Die Gemeindefusionen bieten die Möglichkeit eine finanzielle Beweglichkeit der Gemeinden zu sichern und einen optimalen personellen Einsatz leisten zu können. Welche Vor- und Nachteile eine Gemeindefusion im Einzelnen mit sich bringt, muss von den jeweiligen Gemeinden in Zusammenarbeit mit der Rechtsaufsichtsbehörde vorab

---

<sup>1</sup> Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik, Land Thüringen, <http://www.tls.thueringen.de/datenbank/landblatt.asp>, gef. am 20.08.2012.

<sup>2</sup> Thüringer Landesamt für Statistik, Bevölkerung nach Größenklassen <http://www.statistik.thueringen.de/Kommunalinfo/GroessenklassenGem.asp?AufrufTLS=x>, gef. am 02.08.2012.

<sup>3</sup> Vgl. Drucksache Thüringer Landtag, Gesetzentwurf der Landesregierung, Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2007, 4/3161 vom 04.07.2007.

sorgfältig geprüft werden. Es ist jedoch grundsätzlich davon auszugehen, dass die positiven Auswirkungen die negativen Aspekte einer Gemeindefusion überwiegen werden. In meiner Diplomarbeit soll am konkreten Beispiel der Gemeinden Finsterbergen, Ernstroda sowie der Stadt Friedrichroda dargelegt werden, welche Beweggründe es für die Eingliederung gab. Nach nun fast fünf Jahren gemeinsamer Arbeit soll zudem betrachtet werden, inwieweit sich die Erwartungen an die Eingliederung erfüllt haben.

## **2 Freiwillige Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden**

Gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung wahrzunehmen. Mit Art. 91 Abs. 1 ThürV garantiert der Freistaat Thüringen den Gemeinden dieses Recht. In den §§ 1 und 2 ThürKO wurden hierzu grundsätzliche Regelungen getroffen. Gemäß § 1 Abs. 3 ThürKO gehören zu den Aufgaben der Gemeinden die eigenen und übertragenen Aufgaben. § 2 Abs. 1 ThürKO definiert die eigenen Aufgaben als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die in der Gemeinde wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben. Auf die Verwaltungs- und Finanzkraft der Gemeinden kommt es hierbei nicht an.<sup>4</sup> Außerdem können die Gemeinden verpflichtet werden bestimmte öffentliche Aufgaben des Staates oder anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts zu erfüllen, sogenannte Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gemäß § 3 ThürKO.

Die zahlreichen, den Gemeinden zugewiesenen Aufgaben müssen so erfüllt werden, dass sie den ständig steigenden Anforderungen an die kommunale Daseinsvorsorge gerecht werden und den hohen Anforderungen der Bürger genügen. Hierfür ist es unerlässlich, dass die Gemeinden umfassend leistungsfähig sind.<sup>5</sup> Um diesen hohen Anforderungen gerecht zu werden, ist es von Vorteil eine höhere Ein-

---

<sup>4</sup> Vgl. Wachsmuth/Oehler, 25.Erg.-Lieferung, §2 S.2.

<sup>5</sup> Vgl. Thüringer Landtag, Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2007, Seite 12.

wohnerzahl aufzuweisen. Kleine Gemeinden stehen häufig vor dem Problem, dass sie spezialisiertes Personal nicht finanzieren können oder spezielle Technik nicht effektiv eingesetzt werden kann.<sup>6</sup> Es ist davon auszugehen, dass es in den nächsten Jahrzehnten zu einem kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang in Thüringen kommen wird. Laut einem Bericht des Thüringer Landesamtes für Statistik ist auch für die Stadt Friedrichroda ein deutlicher Bevölkerungsrückgang prognostiziert worden. Das TLfS geht Berechnungen zur Folge davon aus, dass es innerhalb der Jahre 2010 und 2030 zu einem Bevölkerungsrückgang, allein in der Stadt Friedrichroda von 796<sup>7</sup> Einwohnern kommen wird, das entspricht rund 10,7 % der Bevölkerung. Die Prognose des Thüringer Landesamtes für Statistik kann man mit bereits vorliegenden Zahlen des TLfS unterstützen, hiernach ergibt sich mit dem Stichtag 31.12.2007 eine Gesamtbevölkerungszahl Friedrichrodas mit den beiden Ortsteilen von 7684 Einwohnern.<sup>8</sup> Zum Stichtag 31.12.2011 eine Einwohnerzahl von 7451<sup>9</sup>, somit liegt ein Bevölkerungsrückgang innerhalb der vier Jahre von 233 Einwohnern vor. Dieser kontinuierliche Bevölkerungsrückgang wird Auswirkungen auf die Struktur der Städte und die Verwaltungs- und Leistungskraft der einzelnen Kommunen haben. Jedoch müssen die Kommunen immer neuen Herausforderungen gewachsen sein, wie zum Beispiel der Globalisierung. Hierbei ist eine Bündelung von Ressourcen in Form von finanziellen Mitteln und Fachkräften von großer Bedeutung. Freiwillige Zusammenschlüsse der Gemeinden führen zu einer Verbesserung der Leistungs- und Verwaltungskraft. Die Konzentration finanzieller Ressourcen führt zu einer noch größeren gemeindlichen Effizienz und erhöht insgesamt das Investitionsvermögen der

---

<sup>6</sup> Vgl. Thüringer Landtag, Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden Im Jahr 2007, Seite 12.

<sup>7</sup> Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik, voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung 2010 bis 2030 nach ausgewählten Gemeinden, <http://www.tls.thueringen.de>. gef. am 21.08.2012.

<sup>8</sup> Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik, Bevölkerung der Gemeinden, erfüllenden Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften nach Geschlecht in Thüringen <http://www.tls.thueringen.de>. gef. am 03.07.2012.

<sup>9</sup> Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik, Bevölkerung der Gemeinden, erfüllenden Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften nach Geschlecht in Thüringen <http://www.tls.thueringen.de>. gef. am 03.07.2012.

Gemeinden.<sup>10</sup> Diesen Schritt, eines freiwilligen Zusammenschlusses ging auch die Stadt Friedrichroda mit den beiden Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda am 01.12.2007, um die gemeindliche Effizienz insgesamt zu steigern.

### **3 Mögliche Partner für den Zusammenschluss der Stadt Friedrichroda**

Im Folgenden wird ausgeführt, welche Überlegungen zur Eingliederung in Bezug auf mögliche Eingliederungspartner man vorab überdachte. Zudem wird kurz auf die Verwaltungsgemeinschaft „Reinhardsbrunn“ eingegangen.

#### **3.1 Verwaltungsgemeinschaft „Reinhardsbrunn“**

Die Stadt Friedrichroda und die beiden Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda bildeten am 8. März 1994 die Verwaltungsgemeinschaft „Reinhardsbrunn“, zur gemeinsamen Erledigung ihrer Verwaltungsgeschäfte. Der Sitz der Verwaltungsgemeinschaft war das Rathaus der Stadt Friedrichroda, die hauptamtliche Geschäftsvorsitzende der VG war Frau Monika Siede. Gemäß § 46 Abs. 2 S. 2 ThürKO müssen Gemeinden mit weniger als 3000 Einwohnern einer Verwaltungsgemeinschaft angehören oder einer benachbarten Gemeinde zugeordnet werden. Finsterbergen hatte mit Stand vom 31.12.1994 eine Einwohnerzahl von 1577<sup>11</sup> und Ernstroda am selbigen Tag eine Einwohnerzahl von 951<sup>12</sup> vorzuweisen.

---

<sup>10</sup> Vgl. Thüringer Landtag, Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2007, Drucksache 4/3161, Seite 12.

<sup>11</sup> Thüringer Landesamt für Statistik, Gemeinde: Finsterbergen <http://www.statistik.thueringen.de/datenbank/portrait.asp?auswahl=gem&nr=67017&vonbis=&TabelleID=gg000102>, gef. am 01.08.2012.

<sup>12</sup> Thüringer Landesamt für Statistik, Gemeinde: Ernstroda, <http://www.statistik.thueringen.de/datenbank/portrait.asp?auswahl=gem&nr=67015&vonbis=&TabelleID=gg000102>, gef. am 01.08.2012.

Im Jahr 2003 stellte man Überlegungen zu Strukturveränderungen an, um die Verwaltung und Ressourcen noch effizienter zu gestalten und einzusetzen, mit dem Ziel weiter an Leistungskraft zu gewinnen.<sup>13</sup> Die Gemeinden mussten trotz der Zugehörigkeit zur Verwaltungsgemeinschaft „Reinhardsbrunn“ z.B. vier Haushalte erstellen, den der Stadt Friedrichroda, der Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda und den Haushaltsplan der Verwaltungsgemeinschaft „Reinhardsbrunn“ selbst. Außerdem gab es beispielsweise weiterhin in allen drei Gemeinden einen Bauausschuss, Sozialausschuss und Hauptausschuss, dieser Verwaltungsaufwand sollte effizienter gestaltet werden, um unter anderem Kosten einzusparen.

### **3.2 Möglichkeiten der Zusammenschlüsse**

Innerhalb der Stadtverwaltung Friedrichroda diskutierte man verschiedene Varianten für Zusammenschlüsse mit Kommunen. Zudem führte man Verhandlungsrunden mit den möglichen Eingliederungspartnern, um bereits vorab festzustellen, inwieweit eine Kooperation mit der Verfolgung gemeinsamer Interessen möglich ist. Es wurde angeregt die VG „Reinhardsbrunn“ aufzulösen, ebenso wie die Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda und in die Stadt Friedrichroda einzugliedern. Außerdem überdachte man, sich mit den Gemeinden der VG und der Gemeinde Tabarz oder mit der Stadt Waltershausen und Tabarz zusammen zu schließen. Eine weitere Möglichkeit zur Verhandlung war der Zusammenschluss von Friedrichroda, Finsterbergen, Ernstroda, Tabarz, Waltershausen und Emsetal.

Bei den Überlegungen betrachtete man unter anderem die Pro-Kopf-Verschuldung, die Steuersätze, das Steueraufkommen und die Investitionskraft der beteiligten Kommunen. Jedoch diskutierte man auch die Strukturveränderungen im Bereich der Verwaltungsgemeinschaft und der benachbarten Kommunen durch einen Zusammenschluss. Hierbei betrachtete man unter anderem die Bevölkerungsbewegung, geplante Bau- und Sanierungsmaßnahmen, Ordnung und Sauberkeit,

---

<sup>13</sup> Vgl. Thüringer Landtag, Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2007, Drucksache \$/3161, Seite 12.

Handwerk, Einzelhandel und Gewerbe, das soziale Umfeld (Kita) und den Status der Kommunen im Bereich Tourismus.

### **3.3 Resultat der Verhandlungsrunden**

Schlussendlich hat man sich nach der Abwägung aller Kriterien für den Schritt entschieden, der vertraut ist. Nach 18 Jahren gemeinsamer Arbeit innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft „Reinhardsbrunn“, hat man die VG aufgelöst, ebenso wie die Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda, welche nun in die Stadt Friedrichroda eingegliedert wurden.<sup>14</sup> Man hofft in Friedrichroda nicht nur auf das große Ganze, sondern man macht einen Schritt nach dem anderen.<sup>15</sup>

Friedrichroda, Ernstroda und Finsterbergen sind unmittelbar benachbart, sie sind durch die B 88 und durch Kreisstraßen miteinander verbunden. Außerdem ist durch die Regionalbuslinien eine Erreichbarkeit gegeben. Friedrichroda ist zudem Standort einer Grundschule, Realschule und eines Gymnasiums, die Schüler der Gemeinden Ernstroda und Finsterbergen besuchen zum größten Teil die Schulen in Friedrichroda. Noch dazu sind die Stadt Friedrichroda und die Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda bereits gemeinsame Mitglieder des Zweckverbandes Wasserversorgung und Abwasserbehandlung „Schilfwasser-Leina“. Friedrichroda und Finsterbergen haben die Gemeinsamkeit über viele Jahrzehnte hinweg eine bedeutende touristische Geschichte vorweisen zu können, woraus sich eine optimale Ergänzung auch in diesem Bereich bietet. Zudem sind sich die Gemeinden durch die Verwaltungsgemeinschaft „Reinhardsbrunn“ bekannt und in ihrer Zusammenarbeit bereits vertraut.

---

<sup>14</sup> Vgl. Eingliederungsvertrag zwischen der Stadt Friedrichroda, der Gemeinde Finsterbergen und der Gemeinde Ernstroda.

<sup>15</sup> Vgl. Klöppel, 2012, Anlage 3: S.VIII.



## **4 Die finanzielle Ausgangslage der Gemeinden vor der Eingliederung**

Nachfolgend soll die wirtschaftliche Ausgangslage dargestellt werden und somit auch ein Beweggrund für die Eingliederung verdeutlicht werden. Um Vollständigkeit zu wahren, wird zusätzlich kurz auf den Haushaltsplan der VG "Reinhardsbrunn" eingegangen.

### **4.1 Die finanzielle Ausgangslage der Stadt Friedrichroda**

Als wichtige Einnahme- und Ausgabearten der Stadt Friedrichroda sind die Steuern, steuerähnliche Einnahmen, Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen, sonstige allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen auf der Einnahmeseite und Umlageausgaben auf der Ausgabeseite anzusehen.<sup>16</sup> Die der Höhe nach wichtigsten Einnahmearten sind die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer, seit dem Jahr 2003 lässt sich hier eine kontinuierliche Steigerung feststellen.<sup>17</sup> Durch die Steigerung der Realsteuereinnahmen konnte sich auch die Finanzlage der Stadt stabilisieren. Das Realsteueraufkommen der Stadt beträgt in 2007, 176 Euro pro Einwohner.<sup>18</sup> Der Schuldenstand der Stadt Friedrichroda beträgt 776 Euro pro Einwohner per 31.12.2005, der Durchschnitt des Landkreises Gotha lag bei 1185 Euro pro Einwohner.<sup>19</sup>

Insgesamt entspricht das Haushaltsgeschehen der Stadt Friedrichroda den gesetzlichen Anforderungen. Die Stadt kann mittelfristig auch ohne Neuverschuldung Infrastrukturmaßnahmen umsetzen, die den Standort Luftkurort sichern und auch weiter entwickeln können. Eine Steigerung der Attraktivität der Innenstadt kann helfen, der Einnahmeschwäche im Gewerbesteueraufkommen entgegen zu wirken.

---

<sup>16</sup> Vgl. Vorbericht zum Haushaltsplan 2007 der Stadt Friedrichroda, S.1.

<sup>17</sup> Vgl. Vorbericht zum Haushaltsplan 2007 der Stadt Friedrichroda, S.2.

<sup>18</sup> Vgl. Vorbericht zum Haushaltsplan 2007 der Stadt Friedrichroda, S.2.

<sup>19</sup> Vgl. Vorbericht zum Haushaltsplan 2007 der Stadt Friedrichroda, S.3.

Allein aus Gründen der momentanen Haushaltslage hätte sich Friedrichroda nicht um eine Strukturveränderung bemühen müssen. Das vorausschauende Handeln in Bezug auf die mögliche Entwicklung der Schlüsselzuweisung, die Strukturhilfe und in den nächsten Jahren anstehende Straßenausbauarbeiten machen einen Zusammenschluss mit ausgewählten Eingliederungspartnern jedoch interessant.

## **4.2 Die finanzielle Ausgangslage der Gemeinde Finsterbergen**

In der Gemeinde Finsterbergen war es im Jahr 2007 nicht möglich, das Städtebauförderungsprogramm fortzuführen, mangels Finanzgrundlage. In Folgejahren wird es jedoch notwendig sein, die Sanierung einer Stützwand in der Tambacher Straße und die Sanierung der ehemaligen Angerschule vorzunehmen.<sup>20</sup> Finsterbergen obliegt der Rückzahlungsverpflichtung für Fördermittel im Bereich Fremdenverkehr in Höhe von 305.236 Euro, hierfür stellte man am 5. Dezember 2006 einen Erlassantrag, mit dem Hinweis auf die allgemein prekäre Finanzsituation der Gemeinde. Außerdem besteht für die Gemeinde eine Rückzahlungsverpflichtung für Überbrückungshilfe in Höhe von 469.000 Euro, auch hierfür stellte man bereits einen Erlassantrag. Des Weiteren bestehen Rückzahlungsforderungen des Thüringer Innenministeriums für Fördermittel des Baus des Finsterberger Feuerwehrgerätehauses aus der Zeit vor und nach der Wende, incl. Zinsen handelt es sich um 21.000 Euro.<sup>21</sup>

Sofern den Erlassanträgen nicht stattgegeben wird, muss für sämtliche Ausgaben zunächst der Rechtsnachfolger der Gemeinde Finsterbergen aufkommen, die Stadt Friedrichroda. Gemäß § 3 des Eingliederungsvertrages der Stadt Friedrichroda, der Gemeinde Finsterbergen und der Gemeinde Ernstroda wird zum Zeitpunkt der Eingliederung die Stadt Friedrichroda Gesamtrechtsnachfolgerin der Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda, sowie der Verwaltungsgemein-

---

<sup>20</sup> Vorbericht zum Haushaltsplan 2007 der Gemeinde Finsterbergen, S.3.

<sup>21</sup> Absatz vgl. Vorbericht zum Haushaltsplan 2007 der Gemeinde Finsterbergen, S.1.

schaft „Reinhardsbrunn“. Damit tritt die Stadt Friedrichroda in alle Rechte und Pflichten der Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda sowie der VG Reinhardsbrunn ein. Der Vorbericht zum Haushaltsplan 2007 offenbart die extrem negative und ungesunde Finanzlage in der sich die Gemeinde Finsterbergen befindet und die sie auch aus eigener Kraft nicht mehr korrigieren kann. Diese ungünstige finanzielle Situation der Gemeinde Finsterbergen ist unter anderem Grund für die Eingliederung zum 1. Dezember 2007.

Mit Beschluss Nr.86/2005 vom 22. November 2005 einigte man sich im Gemeinderat auf ein Haushaltskonsolidierungskonzept, nach welchem man das Klimatherapiezentrum Finsterbergens im Jahr 2007 in fremde Trägerschaft gegeben hätte, gleiches wäre mit dem Service-Center und der Kurverwaltung im Jahr 2008 geschehen, zudem hätte man sich vom fast kompletten Eigentum trennen müssen. Das Resultat wäre jedoch gewesen, dass die Gemeinde Finsterbergen ihre nach § 2 ThürKO definierten Aufgaben der Allzuständigkeit und harmonischen Weiterentwicklung nicht mehr hätte fortführen können. Die Ausführungen verdeutlichen, dass die Gemeinde Finsterbergen gezwungen war sich mit anderen Gemeinden zusammenzuschließen, da selbst kleine Investitionen finanziell nicht mehr möglich waren. Obwohl kleine Reparaturarbeiten, vor allem an den Sport- und Tourismusstätten dringend notwendig waren.

#### **4.3 Die finanzielle Ausgangslage der Gemeinde Ernstroda**

Aus dem Vorbericht zum Haushaltsplan 2007 der Gemeinde Ernstroda ergibt sich, dass die Kassenlage zunächst positiv eingeschätzt werden konnte. Die Thüringer Familienoffensive führt in Ernstroda zu einer höheren Haushaltsbelastung. Um einen Ausgleich hierfür zu finden, hat man unter anderem dem Sportverein eine Mitbeteiligung an den Betriebskosten der Sportanlage auferlegt. Außerdem wurde es nötig den Eltern ab dem Jahr 2007 höhere Beiträge für die Kinderbetreuung abzuverlangen.

In Ernstroda sollten weitere Straßenbaumaßnahmen durchgeführt werden, dabei sollte unter anderem die Anbindung an das Gewerbe-

gebiet erfolgen, die Brücke zum Mühlberg sollte neu gestaltet werden und für die Planung des Kirchplatzes wurden weitere Mittel bereitgestellt.<sup>22</sup> Mittelfristig ergab sich aus dem Vorbericht zum HH-Plan 2007, dass den Anforderungen gem. § 22 ThürGemHV – Haushaltsausgleich – entsprochen werden konnte. Voraussetzung hierfür war jedoch, dass sich die Gemeinde Ernstroda von fast ihrem gesamten Vermögen hätte trennen müssen und dies, wenn möglich zu überhöhten Preisen. Im April 2007<sup>23</sup> wurde durch die Gemeinde eine Nachtragshaushaltssatzung erlassen. Gemäß § 60 Abs. 2 Nr. 2 ThürKO ist eine Nachtragshaushaltssatzung zu erlassen, wenn bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Ausgaben bei einzelnen Haushaltsstellen in einem im Verhältnis zu den Gesamtausgaben erheblichen Umfang geleistet werden müssen. Die angestrebte Maßnahme war hier die Sanierung des Kirchplatzes. Der Gesamtumfang des Verwaltungs- und Vermögenshaushaltes stieg aufgrund des hohen Investitionsvolumens um 361.600 Euro an. Man kam nun auch in Ernstroda zu dem Entschluss, dass die dauernde Leistungsfähigkeit des Gemeindehaushaltes mittelfristig nicht mehr gewährleistet werden kann. Ein Ausweg aus dieser Situation wäre nur eine deutliche Anhebung der Steuerhebesätze, was jedoch aufgrund von bereits zu zahlenden Straßenausbaubeiträgen, Wasser- und Abwasserbeiträgen den Bürgern der Gemeinde nicht zugemutet werden sollte. Die Eingliederung in die Stadt Friedrichroda ist somit für Ernstroda ein solider und unterstützender Weg, finanziell leistungsfähig zu bleiben.

#### **4.4 Die finanzielle Situation innerhalb der VG**

Als wichtigste Einnahmeart der VG sind die Umlagen der Verwaltungsgemeinschaft zu nennen. Aufwendungen im sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand zeichnen die Ausgaben ab. Gemäß § 50 Abs. 1 S. 1 ThürKO erhebt die VG von ihren Mitgliedsgemeinden eine Umlage, soweit ihre Einnahmen und Erträge nicht ausreichen ihren

---

<sup>22</sup> Vgl. Vorbericht zum Haushaltsplan 2007 der Gemeinde Ernstroda, S.1.

<sup>23</sup> Vgl. Haushaltsplan der Gemeinde Ernstroda 2007, 1.Nachtrag.

Finanzbedarf zu decken. Die Höhe der Umlage wird nach der Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres ermittelt.<sup>24</sup>

Im Jahr 2006 und 2007 betrug die Gesamtumlage jeweils 930.700 Euro. Obwohl die Umlage in ihrer Gesamtsumme gleichbleibend war, stieg sie relativ an, aufgrund leicht gesunkener Einwohnerzahlen.

Die VG konnte freiwillige Aufgaben in nur sehr geringem Umfang leisten.<sup>25</sup>

Ohne die Eingliederung wäre die VG-Umlage angestiegen, da Mehrausgaben für Personal und für den sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand zu erwarten waren. Die folgende Tabelle<sup>26</sup> zeigt die mittelfristige Finanzplanung auf, wie man sie ohne Eingliederung erwartet hätte.

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Einwohner</b>	7.893	7.781	7.750	7.700	7.700
<b>Umlage in €</b>	930.700	930.700	972.000	977.000	978.000
<b>je Einwohner</b>	117,91 €	119,61 €	125,42 €	126,88 €	127,01 €

*Abbildung 1: Mittelfristige Finanzplanung ohne Eingliederung. Quelle: eigene Darstellung.*

Nach der Gesamteinschätzung des Vorberichtes zum Haushaltsplan des Jahres 2007 der VG „Reinhardsbrunn“ wird festgestellt, dass die Verwaltung den Erfordernissen der immer kleiner werdenden finanziellen Ausstattung der drei Mitgliedsgemeinden nachkommt und die Voraussetzungen für ein sparsames und wirtschaftliches Verwaltungshandeln bereits geschaffen hat.<sup>27</sup> Obgleich der insgesamt positiven Haushaltslage der VG entschied man sich aufgrund der voraussichtlich positiveren finanziellen Entwicklung durch eine Eingliederung für den Zusammenschluss mit den Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda.

---

<sup>24</sup> Vgl. Verwaltungsgemeinschaft „Reinhardsbrunn“ Haushaltsplan 2007, S.1.

<sup>25</sup> Vgl. Verwaltungsgemeinschaft „Reinhardsbrunn“ Haushaltsplan 2007, S.3.

<sup>26</sup> Vgl. Verwaltungsgemeinschaft „Reinhardsbrunn“ Haushaltsplan 2007, S.6.

<sup>27</sup> Vgl. Verwaltungsgemeinschaft „Reinhardsbrunn“ Haushaltsplan 2007, S.6.

## 5 Der Stand der Haushaltswirtschaft nach der Eingliederung

Nachdem die finanzielle Ausgangslage der Stadt Friedrichroda und der Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda, sowie der VG im Jahr 2007 dargestellt wurde, soll nun betrachtet werden, wie sich die finanzielle Situation unmittelbar nach der Eingliederung verhalten hat. Des Weiteren wird die Haushaltssituation im Jahr 2012 betrachtet, um den momentanen Ist-Stand der Zusammenarbeit aus finanzieller Sicht zu ermitteln.

### 5.1 Allgemeine Darstellungen zur Haushaltswirtschaft im Jahr 2008

Die bislang vier Haushalte der Verwaltungsgemeinschaft „Reinhardtsbrunn“ wurden zu einem Gesamthaushaltsplan zusammengeführt, gem. § 2 des Thüringer Gesetzes zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2007 tritt die Stadt Friedrichroda als Rechtsnachfolgerin auf. Gemäß § 7 des Eingliederungsvertrages sind die bisherigen Hebesätze für Realsteuern der Stadt Friedrichroda und der Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda ab dem der Eingliederung folgendem Jahr zu vereinheitlichen. Die Hebesätze wurden denen der Stadt Friedrichroda angepasst, sodass sich für die Grundsteuer A 215 %, für die Grundsteuer B 320 % und für die Gewerbesteuer 330 % als neuer Einheitswert ergibt.<sup>28</sup> In der folgenden Übersicht werden die Ausgangshöhen der Hebesätze vor der Eingliederung aufgeführt.

	<i>Grundsteuer A</i>	<i>Grundsteuer B</i>	<i>Gewerbesteuer</i>
<i>Ernstroda</i>	215 %	350 %	320 %
<i>Finsterbergen</i>	250 %	350 %	320 %
<i>Friedrichroda</i>	215 %	320 %	330 %

Abbildung 2: Grundsteuerhebesätze vor der Eingliederung. Quelle: eigene Darstellung.

<sup>28</sup> Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik, Statistischer Bericht, Hebesätze 2007 in Thüringen, Seite 20, <http://www.erfurt.ihk.de/files/1199F6214D0/Realsteuerhebes%EA4tze+2007.pdf>, gef. am 24.08.2012.

Mit der Anpassung an die Friedrichrodaer Werte kam es bei der Grundsteuer A und B zu einer finanziellen Entlastung der Finsterberger und Ernstrodaer. Allein im Bereich der Gewerbesteuer wurde der Hebesatz um 10 % gegenüber dem vorherigen Wert in den Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda angehoben. Die Stadt musste rd. 340.000 Euro neue Kredite in 2008 aufnehmen, damit hat sich die Verschuldung pro Einwohner auf 870 Euro erhöht, der Gesamtschuldenstand erhöht sich aufgrund der Übernahme der Kreditsalden der ehemaligen Gemeinden auf 6,5 Mio. Euro.<sup>29</sup> Die Höhe der Schlüsselzuweisung steigt auf rd. 2,85 Mio. Euro an.<sup>30</sup> Es lässt sich somit ein Zuwachs durch den Zusammenschluss in Höhe von rd. 240.000 Euro<sup>31</sup> verzeichnen, dieser Wert kann als Zeichen für die Richtigkeit der Eingliederung gewertet werden. Eine Investitionspauschale wird ab 2008 nicht mehr gezahlt.<sup>32</sup> Die Investitionspauschale wurde zudem vom Thüringer Verfassungsgerichtshof (VerfGH 28/03)<sup>33</sup> für verfassungswidrig erklärt, da sie als selbstverwaltungsfeindlich anzusehen ist.

## 5.2 Einsätze der Strukturhilfe

Es wurde eine Strukturhilfe in Höhe von insgesamt 778.100 Euro gezahlt.<sup>34</sup> Diese Strukturhilfe wurde nicht, wie in den meisten anderen Gemeinden, die sich zusammenschlossen, über den Verteilungsschlüssel der Einwohner an die beiden Ortsteile und Friedrichroda aufgeteilt, sondern zu gleichen Teilen in einer Höhe von jeweils

---

<sup>29</sup> Vgl. Vorbericht zum Haushaltsplan 2008 der Stadt Friedrichroda, S.2.

<sup>30</sup> Thüringer Landesamt für Statistik, Gemeinde: Friedrichroda, Stadt, <http://www.tls.thueringen.de/DatenBank/portrait.asp?auswahl=gem&nr=67019&vonbis=&TabelleID=ge001623>, gef. am 23.07.2012.

<sup>31</sup> Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik, Gemeinde: Friedrichroda, Stadt, <http://www.tls.thueringen.de/DatenBank/portrait.asp?auswahl=gem&nr=67019&vonbis=&>, gef. am 23.07.2012.

<sup>32</sup> Vgl. Vorbericht zum Haushaltsplan 2008 der Stadt Friedrichroda, S.3

<sup>33</sup> Vgl. Juristischer Informationsdienst, Rechtsprechung, VerfGH 28/03 <http://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Text=VerfGH%2028/03> gef. am 21.08.2012.

<sup>34</sup> Vgl. Verwendung der Strukturhilfe.

259.366,67 Euro.<sup>35</sup> Die Strukturhilfe wurde für Investitionen oder Schuldentilgungen der einzelnen Gemeinden verwandt. Dieses großzügige Entgegenkommen der Stadt Friedrichroda in Bezug auf die Drittelteilung wurde bereits in den Einwohnerversammlungen der beiden Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda sehr positiv von den Anwohnern aufgenommen.<sup>36</sup> Die Einwohner der Gemeinde Finsterbergen werteten den einstimmigen Beschluss des Stadtrates Friedrichroda zur 1/3-Teilung der Strukturhilfe als Anfang für ein „faïres und ordentliches Umgehen der drei Partner“.<sup>37</sup> In Friedrichroda verwandte man den Anteil an Strukturhilfe für verschiedene Sanierungsarbeiten. Unter anderem wurde die Sporthalle, der Gehweg der Reinhardsbrunner Straße, der 10-Meter Sprungturm im Sportbad Friedrichroda und die Fassade des Kindergartens erneuert.<sup>38</sup>

Der Ortsteil Finsterbergen verwandte einen Großteil der Strukturhilfe zur Schuldentilgung, so wurde der Sollfehlbetrag aus dem Jahr 2007 mit einem Betrag von 149.788,96 Euro ausgeglichen.<sup>39</sup> Außerdem wurde ein Vergleich mit der Commerzbank durchgeführt und die Fördermittel für das Feuerwehrgerätehaus zurückgezahlt.<sup>40</sup> Zudem tätigte man kleinere Investitionen. So wurde der Sportplatz mit 5.000 Euro kleineren, aber notwendigen Sanierungen unterzogen und ein Ersatz der Palisaden am Hüllrod in Höhe von 18.037,31 Euro erfolgte.<sup>41</sup> Diese kleinen Reparatur- und Sanierungsarbeiten hinterließen weiterhin einen positiven Eindruck bei den Einwohnern im Ortsteil Finsterbergen. Da in Finsterbergen aufgrund der ungesunden Finanz-

---

<sup>35</sup> Vgl. Verwendung der Strukturhilfe.

<sup>36</sup> Vgl. Niederschrift zur Einwohnerversammlung der Gemeinde Finsterbergen vom 07.02.2007.

<sup>37</sup> Niederschrift zur Einwohnerversammlung der Gemeinde Finsterbergen vom 07.02.2007.

<sup>38</sup> Vgl. Niederschrift zur Einwohnerversammlung der Gemeinde Finsterbergen vom 07.02.2007.

<sup>39</sup> Vgl. Niederschrift zur Einwohnerversammlung der Gemeinde Finsterbergen vom 07.02.2007.

<sup>40</sup> Vgl. Niederschrift zur Einwohnerversammlung der Gemeinde Finsterbergen vom 07.02.2007.

<sup>41</sup> Vgl. Niederschrift zur Einwohnerversammlung der Gemeinde Finsterbergen vom 07.02.2007.



situation über lange Zeit keine Investitionen vorgenommen werden konnten, auch nicht in kleinem Umfang, wie der Sanierung der Sportstätte.

Der Ortsteil Ernstroda verwandte den Hauptteil der Strukturhilfe für die Sanierung der Cumbacher Straße, der Bushaltestelle am Kirchplatz, der Sanierung der Stützmauer am Schilfwasser mit 62.500 Euro und der Brücke am Viadukt mit einer Investition von 55.061,74 Euro.<sup>42</sup> Die Sanierungsarbeiten der Cumbacher Straße erfolgten insbesondere am Kirchplatz, der für die Wahrung des dörflichen Charakters von großer Bedeutung ist. Die Einwohner Ernstrodas legen großen Wert darauf, dass sie nicht „verstädtert“ werden, sondern das ihr gewohnter dörflicher Charakter erhalten bleibt. Dass nun mit der Eingliederung in die Stadt Friedrichroda die finanziellen Mittel mit der Strukturhilfe eröffnet werden konnten, die Mitte Ernstrodas durch die Sanierung der Cumbacher Straße wieder aufleben zu lassen, brachte einen großen Vorteil für das Miteinander in der gemeinsamen Arbeit der Eingliederung. Zusätzlich wurden in Ernstroda notwendige Reparaturarbeiten finanziert, wie beispielsweise die Treppe am Feuerwehrgerätehaus und die Brücke „Am Mühlberg“.

### **5.3 Haushaltsplan der Stadt Friedrichroda im Jahr 2012**

Um Kenntnis über den momentanen Stand der Haushaltswirtschaft innerhalb der drei Gemeinden zu erhalten, wird der Vorbericht zum Haushaltsplan 2012 der Stadt Friedrichroda als Informationsquelle herangezogen. Hieran wird sich aufzeigen, wie sich die Eingliederung bis dato finanziell ausgewirkt hat. Laut VB wird sich die Verschuldung der Stadt im laufenden Jahr auf 707,5 € pro Einwohner reduzieren.<sup>43</sup> Um den Schuldenstand Friedrichrodas besser einordnen zu können, ist er in der folgenden Tabelle im Vergleich zu anderen Städten und Gemeinden zu betrachten.

---

<sup>42</sup> Vgl. Niederschrift zur Einwohnerversammlung der Gemeinde Finsterbergen vom 07.02.2007.

<sup>43</sup> Vgl. Haushaltsplan 2012 der Stadt Friedrichroda, S.2.

Schuldenstände	31.12.2010 <sup>44</sup>	31.12.2011 <sup>45</sup>
<b>Friedrichroda</b>	803 €/ Einwohner	788 €/ Einwohner
<b>Gotha</b>	843 €/ Einwohner	811 €/ Einwohner
<b>Tabarz</b>	2886 €/ Einwohner	2823 €/ Einwohner
<b>Waltershausen</b>	645 €/ Einwohner	612 €/ Einwohner
<b>Leinatal</b>	294 €/ Einwohner	270 €/ Einwohner
<b>Emsetal</b>	1465 €/ Einwohner	1435 €/ Einwohner

Abbildung 3: Schuldenstände der Gemeinden. Quelle: eigene Darstellung.

In 2011 betrug die Schlüsselzuweisung für die Stadt Friedrichroda 2.850.118 €, im Jahr 2012 beträgt die Schlüsselzuweisung 2.351.575 €, somit fast 500.000 € weniger als im Vorjahr.<sup>46</sup> Mit drastischen Kürzungen ist es der Stadt Friedrichroda gelungen den Verwaltungshaushalt auszugleichen. Insgesamt kann man sagen, dass das Haushaltsgeschehen 2012 und voraussichtlich jenes der Folgejahre den gesetzlichen Bestimmungen entspricht, Pflichtaufgaben und auch freiwillige Aufgaben wird die Stadt erfüllen können. Die Haushaltslage wird unterstützt durch das Städtebauförderungsprogramm, sodass auch weiterhin die Möglichkeit für Neuinvestitionen geboten wird. § 22 Abs. 1 S. 2 ThürGemHV fordert, dass die Zuführung zum Vermögenshaushalt mindestens so hoch sein soll, dass die Kreditbeschaffungskosten und die ordentliche Tilgung Kredite gedeckt werden kann. Diese Pflichtzuführung kann der Haushalt der Stadt Friedrichroda im Jahr 2012 leisten.

Mit der Änderung des ThürFAG wird ersichtlich, dass in den nächsten Jahren mit noch weniger Zuweisungen vom Land zu rechnen ist, was zur Folge haben wird, dass sich der Ausgleich des Verwaltungshaushaltes noch schwieriger gestalten wird und mit sich bringt, dass dadurch die Pflichtzuführung gem. § 22 Abs. 1 ThürGemHV gefähr-

<sup>44</sup> Vgl. Haushaltsplan 2012 der Stadt Friedrichroda, S.4.

<sup>45</sup> Vgl. Haushaltsplan 2012 der Stadt Friedrichroda, S.4.

<sup>46</sup> Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik, Gemeinde: Friedrichroda, Stadt <http://www.tls.thueringen.de/DatenBank/portrait.asp?auswahl=gem&nr=67019&vonbis=&TabelleID=ge001623>, gef. am 06.08.2012.

det ist. Zudem kann es dazu kommen, dass keine Mittel für zusätzliche Investitionen zur Verfügung stehen, keine Kreditaufnahme möglich ist und insgesamt die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt Friedrichroda mit ihren beiden Ortsteilen nicht mehr gesichert werden kann.<sup>47</sup>

#### **5.4 Zwischenfazit aus finanzieller Sichtweise**

Insgesamt muss man leider feststellen, dass der Haushalt der Stadt Friedrichroda momentan nicht gesund ist. Jedoch liegen die Gründe hierfür nicht bei der Eingliederung, sondern an dem hohen Investitionsvolumen, was man in den Straßenausbau fließen ließ. Die Marienstraße und die Lindenstraße wurden bereits komplett erneuert, der Kreisverkehr der Kreuzung Reinhardsbrunner Straße und Lindenstraße ist momentan in der Erneuerungsphase. Zudem wurde der Kurpark modernisiert und neu gestaltet sowie ein Musikpavillon für Frühkonzerte errichtet. Für den Ortsteil Ernstroda wurde eine neue Feuerwehr bestellt, welche im Januar 2013 ausgeliefert werden soll. In Finsterbergen wurden umfangreiche Sanierungsarbeiten am Kindergarten vorgenommen, ohne die der Kindergarten hätte wahrscheinlich geschlossen werden müssen. Diese weitreichenden Investitionen wären ohne die Eingliederung nicht möglich gewesen, da man dieses hohe Finanzvolumen sonst nicht hätte aufbringen können. Zudem ist zu sagen, dass die Haushaltslage der Stadt Friedrichroda als auch der beiden Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda ohne die Eingliederung wesentlich ungesünder einzustufen wäre. Die Eingliederung ist somit auch aus heutiger Sicht in Bezug auf die Haushaltslage als absolut richtiger Schritt einzustufen.

### **6 Gemeindeorgane**

Gemäß § 22 Abs. 1 S. 1 ThürKO sind der Gemeinderat/ Stadtrat und der Bürgermeister die Organe der Gemeinde. Der Gemeinderat beschließt gem. § 22 Abs. 3 S. 1 ThürKO über die Aufgaben des eigenen

---

<sup>47</sup> Vgl. Haushaltsplan 2012 der Stadt Friedrichroda, S.13.

Wirkungskreises der Gemeinde, soweit er nicht die Beschlussfassung einem beschließenden Ausschuss übertragen hat oder der Bürgermeister zuständig ist.

Der Bürgermeister leitet gem. § 29 Abs. 1 ThürKO die Gemeindeverwaltung und bestimmt die Geschäftsverteilung, außerdem vollzieht er die Beschlüsse des Gemeinderates und der Ausschüsse. Gemäß § 22 Abs. 2 ThürKO erledigt der Bürgermeister laufende Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde und Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises in eigener Zuständigkeit. In den Einwohnerversammlungen vor der Eingliederung gab es Bedenken seitens der Einwohner, dass im Zuge der Umstrukturierung die Belange der künftigen Ortsteile Finsterbergen und Ernstroda weniger beachtet werden würden.<sup>48</sup> Im Folgenden soll dargestellt werden, wie sich die Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung entwickelt hat und in wie weit es tatsächlich zu einer Einschränkung der Beachtung geführt hat.

## **6.1     Angelegenheiten des übertragenen und eigenen Wirkungskreises**

Vor der Eingliederung am 01. Dezember 2007 bestand zwischen den beiden Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda sowie der Stadt Friedrichroda die Verwaltungsgemeinschaft „Reinhardsbrunn“. § 47 ThürKO unterscheidet innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft im Bereich der Aufgabenverteilung zwischen Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises und Aufgaben des eigenen Wirkungskreises. Im Folgenden soll die Zuständigkeitsausgangslage der drei Gemeinden dargestellt werden.

### *6.1.1   Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises*

Gemäß § 47 Abs. 1 S. 1 ThürKO nimmt die Verwaltungsgemeinschaft alle Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden wahr. Den Mitgliedsgemeinden kommt lediglich ein

---

<sup>48</sup> Vgl. Niederschrift zur Einwohnerversammlung der Gemeinde Finsterbergen vom 07.02.2007.

Informationsrecht über die Vorgänge zu. Die Information der Mitgliedsgemeinde ist Aufgabe des Gemeinschaftsvorsitzenden. Innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft „Reinhardsbrunn“ wurde diese Aufgabe von Frau Monika Siede ausgeführt.

#### *6.1.2 Aufgaben des eigenen Wirkungskreises*

§ 47 Abs. 2 S. 1 ThürKO erläutert, dass die Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft für die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises in eigener Verantwortung zuständig sind. Gemäß § 47 Abs. 2 S. 2 ThürKO führt die VG die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden als Behörde der jeweiligen Mitgliedsgemeinde nach deren Weisung aus.<sup>49</sup> Die Verwaltungsgemeinschaft Reinhardsbrunn trat bis zum 30. November 2007 somit als Gemeindebehörde auf, § 1 Abs. 2 ThürVwVfG. Mit der Stellung der VG als Gemeindebehörde ist verbunden, dass die Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda, sowie die Stadt Friedrichroda im Bereich des eigenen Wirkungskreises die Organkompetenz innehatten, gemäß § 22 ThürKO sind diese Organe der Gemeinderat, Bürgermeister und der beschließende Ausschuss. In § 47 Abs. 2 S. 3 ThürKO wird erläutert, dass die VG ausschließlich Besorgungen im Bereich der laufenden Verwaltungsangelegenheiten tätigen kann, demnach Angelegenheiten, die laufend vorkommen und für die Gemeinden nur von geringer Bedeutung sind und auch im Nachhinein keine größeren Verpflichtungen mit sich bringen.

### **6.2 Zusammensetzung des Stadtrates nach der Eingliederung**

Gemäß § 45 Abs. 8 S. 1 ThürKO wird mit Wirksamwerden der Bestandsänderung für das Gebiet der aufgelösten Gemeinden die Ortsteilverfassung eingeführt. Friedrichroda, Ernstroda und Finsterbergen erfüllen die Voraussetzung des § 45 Abs. 8 S. 1 ThürKO insoweit, dass die Eingliederung am 01. Dezember 2007 während der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderates erfolgte. Die Mitglieder der Gemeinderäte Finsterbergens und Ernstrodas wurden mit dem 01. De-

---

<sup>49</sup> Vgl. Wachsmuth/Oehler, 25. Erg.-Lieferung, § 47 S.3.

zember 2007 Mitglieder der Ortsteilräte, vgl. hierzu § 45 Abs. 8 S. 3 ThürKO. Zudem ist § 9 Abs. 5 S. 1 ThürKO anzuwenden, wonach für den Rest der gesetzlichen Amtszeit der Gemeinderat der aufnehmenden Gemeinde erweitert wird, im Verhältnis der Einwohnerzahl der Gemeinden, mindestens jedoch um ein Gemeinderatsmitglied der einzugliedernden Gemeinden. Im Fall der Eingliederung der Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda in die Stadt Friedrichroda wurde der Stadtrat Friedrichrodas erweitert. Einige Mitglieder der Ortsteilräte aus Finsterbergen und Ernstroda waren nun auch Mitglieder des Stadtrates in Friedrichroda. Der gemeinsame neue Stadtrat bestand aus 29 Sitzen. Auf die Friedrichrodaer Stadtratsmitglieder entfielen 20 Sitze. Gemäß § 23 Abs. 3 S. 1 ThürKO beträgt die Zahl der Gemeinderatsmitglieder in Friedrichroda 20, da die Einwohnerzahl im Bereich mit mehr als 5.000 bis zu 10.000 Einwohnern einzuordnen ist. Fünf Mitglieder des nun Ortsteilrates aus Finsterbergen wurden in den Stadtrat Friedrichrodas entsandt und vier Mitglieder des Ortsteilrates Ernstrodas. Die Besetzung im Stadtrat erfolgte nach der Reihenfolge der höchsten Stimmenzahl laut der letzten Gemeinderatswahl.

### **6.3 Aufgaben des Gemeinderates und Ortsteilrates**

Gemäß § 22 Abs. 3 S. 1 ThürKO beschließt der GR über die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises und gem. § 26 Abs. 2 ThürKO über die Vorbehaltsaufgaben. § 26 Abs. 1 S. 1 ThürKO bestimmt, dass der GR Ausschüsse für bestimmte Aufgabenbereiche bilden kann und gem. § 26 Abs. 3 S. 2 ThürKO Einwirkungsmöglichkeiten auf die Arbeit der Ausschüsse hat. Eine Zustimmung zu bedeutsamen Personalentscheidungen ist zudem ebenfalls vom Gemeinderat erforderlich, gem. § 29 Abs. 3 S. 3 ThürKO. Diese Ausführungen zu den zahlreichen Aufgaben des Gemeinderates sind nicht abschließend, sollen aber stellvertretend die Wichtigkeit und die große Einflussmöglichkeit der Gemeinderäte verdeutlichen. Die Gemeinderäte Finsterbergens und Ernstrodas haben mit der Eingliederung an direkter Einwirkung in das politische Geschehen verloren. So können sie beispielsweise nicht mehr über die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises beschließen,

wie in § 22 Abs. 3 S. 1 ThürKO ausgeführt, sondern beraten nun über die Angelegenheiten des Ortsteils, gem. § 45 Abs. 5 S. 1 ThürKO. In vielen Punkten, für die der Gemeinderat vorher beschließend tätig war, tritt der Ortsteilrat nun in eine Stellungnehmende Funktion ein. Als Beispiel wäre hier § 45 Abs. 5 S. 3 ThürKO zu nennen, die Haushaltssatzung war vor der Eingliederung durch die Gemeinderäte Ernstrodas und Finsterbergens zu beschließen.

Schlussendlich kann man zusammenfassend sagen, dass die Ortsteilräte der Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda weiterhin in die Entscheidungen ihres eigenen Wirkungskreises einbezogen werden, sie fungieren jedoch nicht mehr als Beschlussorgan, sondern in Form der Stellungnahme als Beratungsorgan. Aufgrund der Größe der Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda mithin der Stadt Friedrichroda ist jedoch davon auszugehen, dass in den seltensten Fällen die Empfehlungen und Vorschläge der Gemeinden bei Beschlussfassungen keinen Anklang finden. Zudem sind seit der Kommunalwahl im Juni 2009 jeweils zwei Mitglieder der Ortsteilräte Ernstrodas und Finsterbergens im Stadtrat vertreten, der seit der Neuwahl aus insgesamt 20 Stadtratsmitgliedern besteht. Die vier Mitglieder der Ortsteilräte aus Finsterbergen und Ernstroda haben somit auch im Stadtrat nochmals die Möglichkeit die Interessen der beiden Gemeinden zu vertreten.

#### **6.4 Veränderungen für die Bürgermeister**

Im Zuge der Eingliederung kam es sowohl für den Bürgermeister der Gemeinde Finsterbergen als auch für den Bürgermeister der Gemeinde Ernstroda zu erheblichen Änderungen, diese sollen im Folgenden verdeutlicht werden. Zusätzlich wird auf der Grundlage von Gesprächen mit den jetzigen Ortsteilbürgermeistern ihre persönliche Meinung zum Eingliederungsprozess und der veränderten Aufgabenbandbreite Stellung bezogen.

#### *6.4.1 Ehrenamtliche Bürgermeister – Ortsteilbürgermeister*

Gemäß § 28 Abs. 2 S. 1 ThürKO waren die Bürgermeister der Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda ehrenamtliche Bürgermeister, bis zum 30. November 2007. Eine Ausnahme der Rechtsaufsichtsbehörde, wonach die beiden Bürgermeister hauptamtlich tätig waren, lag nicht vor. Herr Schuchardt, ehrenamtlicher Bürgermeister der Gemeinde Ernstroda und Herr Werner, ehrenamtlicher Bürgermeister der Gemeinde Finsterbergen konnten bis zum 30. November 2007 sämtliche im § 29 ThürKO aufgeführten Aufgaben des Bürgermeisters in eigener Verantwortung wahrnehmen. Sie vollzogen die Beschlüsse des Gemeinderates und der Ausschüsse, gem. § 29 Abs. 1 S. 2 ThürKO. Zudem erledigten sie die laufenden Angelegenheiten in eigener Zuständigkeit, gem. § 29 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO. Die Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises oblagen, wie bereits ausgeführt der VG. Zudem vertraten die beiden ehrenamtlichen Bürgermeister „ihre“ Gemeinden gemäß § 31 Abs. 1 ThürKO nach außen. Gemäß § 45 Abs. 8 S. 3 ThürKO wurden die beiden ehrenamtlichen Bürgermeister mit dem 01. Dezember 2007 zu Ortsteilbürgermeistern ernannt. § 45 Abs. 2 S. 5 ThürKO bestimmt, dass die Ortsteilbürgermeister das Recht haben beratend an allen die Belange des Ortsteils betreffenden Sitzungen des Gemeinderates und der Ausschüsse teilzunehmen und entsprechende Anträge zu stellen. Der Ortsteilbürgermeister ist hierzu wie ein Gemeinderatsmitglied zu laden. Insgesamt haben die beiden Ortsteilbürgermeister Herr Schuchardt und Herr Werner deutlich an Entscheidungsgewalt verloren, wie sie im Einzelnen mit der Änderung der Entscheidungsbefugnis zurechtkamen, verdeutlicht der nächste Punkt.

#### *6.4.2 Herr Schuchardt – Ortsteilbürgermeister Ernstroda*

Herr Schuchardt beanstandet im Gespräch mit mir den Informationsfluss der Stadt Friedrichroda ihm gegenüber. Belange, die von äußerster Wichtigkeit für den Ortsteil Ernstroda sind erfährt er streckenweit erst durch den Stadtrat. Als Beispiel nannte er die Bushaltestelle am Lidl-Markt in Friedrichroda, die für die Ernstrodaer von absoluter Wichtigkeit ist, da der Lidl die nächstmögliche Einkaufsstätte für die Einwohner Ernstrodas ist. Des Weiteren sieht Herr



Schuchardt die bereits über viele Jahre gefestigten üblichen örtlichen Brauchtümer in Bezug auf die Gratulation zu hohen und runden Geburtstagen durch die Stadt nicht angenommen. Die Gratulationen wurden deutlich reduziert und stoßen bei den vorwiegend älteren Einwohnern Ernstrodas auf wenig Verständnis, da dies förmlich schon zum Brauchtum der Gemeinde gehörte. Insgesamt würde Herr Schuchardt gern mehr in die politischen Geschehnisse einbezogen werden.<sup>50</sup>

#### *6.4.3 Herr Werner – Ortsteilbürgermeister Finsterbergen*

Bei Herrn Werner zeichnet sich ein ganz anderes Bild als bei Herrn Schuchardt ab, er ist mit dem Informationsfluss zwischen der Kernstadt und Finsterbergen sehr zufrieden. „Probleme, die in Finsterbergen auftreten, treffen hier immer auf ein offenes Ohr und werden in Abstimmung mit mir versucht schnellstmöglich zu lösen.“ Sehr positiv empfindet Herr Werner, dass er keinen Haushalt mehr aufstellen muss und insgesamt weniger Verantwortung zu tragen hat. Jedoch sieht er die verschiedenen Sitzungen, die nun stets in Friedrichroda stattfinden als negativ an, da dies immer mit einer Autofahrt verbunden ist und einen ins gesamten Mehraufwand in diesem Punkt bedeuten. Zudem ist das gewünschte gemeinsame Auftreten aller drei Bürgermeister bei Festivitäten streckenweit nur schwer umzusetzen.<sup>51</sup>

### **6.5 Zwischenfazit Ortsteilrat und Ortsteilbürgermeister**

Insgesamt ist zu sagen, dass für mich als Außenbetrachter die Arbeit innerhalb der Organe sehr vorbildlich verläuft. Auch in einer von mir beigewohnten Stadtratssitzung am 28. Juni 2012 bestätigte sich der Eindruck durch eine ruhige und faire Zusammenarbeit, sowie Diskussionsbasis der Gemeinderatsmitglieder. Die unterschiedlichen Ansichten der Ortsteilbürgermeister in Bezug auf die Zusammenarbeit mit der Kernstadt Friedrichroda obliegen in wesentlichen Punk-

---

<sup>50</sup> dieser Absatz wurde in Anlehnung an das Interview mit Herrn Schuchardt verfasst, Anlage 5: S.X.

<sup>51</sup> dieser Absatz wurde in Anlehnung an das Interview mit Herrn Werner verfasst, Anlage 4: S. IX.

ten persönlichen Einstellungen und Erwartungen, so hätte Herr Schuchardt gern ein paar seiner vorherigen Aufgaben, die er als ehrenamtlicher Bürgermeister vor der Eingliederung verfolgte beibehalten und Herr Werner ist froh, dass er nun viele Aufgaben abgeben konnte. Unterschiedliche Charaktere werden eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Städten und Gemeinden immer prägen, was wichtig ist, denn nur so kann die Individualität der Zusammenarbeit der Gemeinden gewährleistet werden.

## **7 Änderung einzelner Straßennamen**

Sowohl in Friedrichroda als auch in den beiden Ortsteilen Finsterbergen und Ernstroda wurden Änderungen der Straßennamen durchgeführt. Die Straßennamen sollten bei Doppelaufkommen jeweils in dem Ort geändert werden, indem weniger Einwohner in der betreffenden Straße gemeldet sind. Insgesamt wurden in der Stadt Friedrichroda fünf Straßennamen umbenannt, im Ortsteil Finsterbergen wurden neun und im Ortsteil Ernstroda fünf Straßenumbenennungen durchgeführt. Dabei versuchte man, in den von der Umbenennung betroffenen Straßen einen geschichtlichen Bezugspunkt für den neuen Namen zu finden, um zu fördern, dass sich die Einwohner besser mit dem neuen Straßennamen identifizieren können. Die Einwohner der Gemeinde Finsterbergen wurden beispielsweise bereits am 12. Februar 2007 in der Einwohnerversammlung dazu aufgerufen sich Gedanken über mögliche neue Straßennamen zu machen und diese als Vorschläge bei dem Bürgermeister der Gemeinde Finsterbergen oder im Rathaus in Friedrichroda einzureichen.<sup>52</sup>

### **7.1 Probleme bei der Straßennamenänderung**

Im Vorfeld gab es in Bezug auf die Straßennamenänderung starke Bedenken der Einwohner, die tatsächlichen Auswirkungen und Prob-

---

<sup>52</sup> Vgl. Niederschrift zur Einwohnerversammlung der Gemeinde Finsterbergen vom 07.02.2007.

leme, die die Änderung mit sich brachte, werden im Folgenden verdeutlicht.

### *7.1.1 Hauptstraße in Friedrichroda und Ernstroda*

Laut Planung sollte die Hauptstraße der Gemeinde Ernstroda verbleiben und die gleichnamige Straße der Stadt Friedrichroda einen geänderten Namen erhalten. Trotz der Tatsache, dass in der Ernstrodaer Hauptstraße weniger Einwohner gemeldet waren, sollten sie aufgrund erhobener Wasser- und Abwasserbeiträge sowie Straßenausbaubeiträge mit einer Straßennamenänderung nicht noch zusätzlich belastet werden. Es wurden jedoch Meinungen laut, wonach eine Hauptstraße nicht im Ortsteil sein sollte. Im Stadtrat wurde schließlich beschlossen, dass die Hauptstraße in Ernstroda einen neuen Namen bekommen soll, was zu Verärgerung bei den Ernstrodaern führte. Man nannte die ehemalige Hauptstraße schlussendlich "Alte Hauptstraße". Die Stadtverwaltung Friedrichroda lernte aus diesem Schritt, der zunächst deutlichen Missmut der Ernstrodaer verursachte. Wenn man in Zukunft eine neuerliche Straßennamenänderung durchführen muss, wird man bei der Auswahl der umzubenennenden Straße nicht ausschließlich die Zahl der gemeldeten Personen als Auswahlkriterium heranziehen. Vielmehr wird man es von der Zahl der dort ansässigen Gewerbetreibenden abhängig machen und auf finanzielle Belange der Einwohner, verursacht durch beispielsweise Wasser- und Abwasserbeiträge eingehen. Die Auswahlkriterien "Anzahl der gemeldeten Einwohner" und "Kernstadt oder Ortsteil" werden in Zukunft nur noch bei der Endauswahl unterstützen.

In der Friedrichrodaer Hauptstraße sind zahlreiche Gewerbetreibende ansässig, für die eine Änderung des Straßennamens mit großem Aufwand, vor allem aus finanzieller Sicht verbunden gewesen wäre. Trotz alledem wäre es von Vorteil gewesen der Friedrichrodaer Hauptstraße einen neuen Namen zu verleihen. Denkbar wäre z.B. Kurstraße, Fußgängerzone oder Schauenburgallee gewesen. Hauptstraße symbolisiert viel Verkehr und wenig Ruhe, somit genau das Gegenteil der Friedrichrodaer Hauptstraße, einer Fußgängerzone in einem anerkannten Luftkurort.

### 7.1.2 *Das Auffinden neu benannter Straßen*

Große Bedenken hatten die Einwohner, in Bezug auf die Auslieferung von Paketen und Briefen, es stellte sich die Frage, ob die neuen Straßennamen gefunden werden. Zudem hatte man Sorge, ob bei einem Notfalleinsatz die Krankenwagen die Wege ebenso schnell finden würden wie bisher. Einige Einwohner dachten zudem an die moderne Technik, die Navigationssysteme. So wird ein Update notwendig sein, um die neuen Straßennamen einfügen zu können, was wiederum mit Kosten verbunden ist.<sup>53</sup>

### 7.1.3 *Das AHORN Berghotel in Friedrichroda*

Das AHORN Berghotel in Friedrichroda ist der größte Träger der drei Gemeinden, der von der Straßennamenumbenennung betroffen war. Das Hotel verfügt über 457 Gästezimmer. Im vorliegenden Fall gab es sowohl in Finsterbergen als auch in Friedrichroda eine Bergstraße. In der Finsterberger Bergstraße waren im Jahr 2007, 27<sup>54</sup> Personen gemeldet, in der Friedrichrodaer Bergstraße war hingegen nur das Hotel ansässig.<sup>55</sup> Die Friedrichrodaer Bergstraße erhielt mit der Eingliederung den Namen „Zum Panoramablick“, ein passender Name, da sich das Hotel auf dem rd. 500 Meter hohen Reinhardsberg befindet und aus seinen Zimmern einen imposanten Weitblick über den Thüringer Wald bietet. Es ist jedoch zu bedenken, dass für ein Hotel eine Straßennamenänderung nicht nur ein neuer Stempel bedeutet, es sind wesentlich mehr Änderungen vorzunehmen. Die Internetauftritte mussten der Neuerung angepasst werden, Briefköpfe neu erstellt werden, Prospekte in großer Stückzahl neu aufgelegt, bereits angeschriebene Kunden und Geschäftspartner mussten informiert werden. In einem Gespräch mit dem Technischen Leiter des AHORN Berghotel Friedrichroda, Herrn Hartmut Tetzlaff, berichtete mir dieser, dass die Stadt Friedrichroda das Berghotel erst sehr spät über die

---

<sup>53</sup> Vgl. vgl. Niederschrift zur Einwohnerversammlung der Gemeinde Finsterbergen vom 07.02.2007.

<sup>54</sup> Vgl. Tabelle „gleiche Straßennamen“.

<sup>55</sup> Vgl. Tabelle „gleiche Straßennamen“.

geplante Veränderung informierte.<sup>56</sup> Nach seiner Erinnerung hatte das Hotel gerade einmal zwei Monate Vorbereitungszeit. Man konnte sich somit nur schlecht auf die Änderung vorbereiten, obwohl es sich hierbei um einen großen Kostenfaktor handelte, den es galt in kürzester Zeit aufzubringen.<sup>57</sup>

Um eine Einheitlichkeit zu erzeugen, benannte man das Restaurant in der zwölften Etage um und passte es mit dem Namen „Panorama Café“ (Stand 2007) dem neuen Straßennamen an. Insgesamt ist der Name „Zum Panoramablick“ einmalig und laut der Aussage des Technischen Leiters des AHORN Berghotels ein absoluter Zugewinn.<sup>58</sup> Jedoch ist auch jetzt, fünf Jahre später, immer noch zu verzeichnen, dass eine Vielzahl der Gäste das Hotel nicht findet, da in ihren Navigationssystemen noch immer die Bergstraße hinterlegt ist und sie damit schlussendlich in Finsterbergen ankommen. Eine weitere Navigationsschwierigkeit sind die seit Jahren andauernden umfassenden Straßenausbauarbeiten in Friedrichroda. Insgesamt hat man jedoch an dem Beispiel des AHORN Berghotels gelernt, dass man in Zukunft ein größeres Augenmerk auf den Informationsfluss neben den Einwohnern auch auf die Gewerbetreibenden legen muss, damit eine gute Zusammenarbeit auch in Zukunft geleistet werden kann.

## **7.2 Zwischenfazit zur Straßennamenänderung**

Trotz einiger Missstände verlief die Änderung der Straßennamen insgesamt sehr vorbildlich, die Einwohner der Gemeinde Finsterbergen und Ernstroda hatten die Möglichkeit sich an mehreren Tagen Vorort umzumelden. Die vorher überdachten möglichen Probleme in Bezug auf die Zustellung der Post, blieben weitgehend aus.

Herr Tetzlaff beschrieb die Änderung mit den Worten: „Nach heftigen Wehen am Anfang, ist zum Schluss alles gut.“<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Vgl. Tetzlaff, 2012, Anlage 2: S. VII.

<sup>57</sup> Vgl. Tetzlaff, 2012, Anlage 2: S. VII.

<sup>58</sup> Vgl. Tetzlaff, 2012, Anlage 2: S. VII.

<sup>59</sup> Vgl. Tetzlaff, 2012, Anlage 2: S. VII.

## 8 Tourismus

Friedrichroda und Finsterbergen sind sehr bedeutende touristisch attraktive Standorte. Mit der Eingliederung bietet sich die Möglichkeit einander zu ergänzen und gegenseitig in Form seiner kulturellen und natürlichen Gegebenheiten zu unterstützen. Friedrichroda als Luftkurort und Finsterbergen in Verbundenheit mit dem Prädikat Heilklimatischer Kurort bieten eine optimale Ergänzung im Bereich Tourismus, dies war unter anderem ein entscheidender Faktor sich zum Zusammenschluss der Gemeinden zu entscheiden. Zudem wird im Folgenden auf die touristische Bedeutung Ernstrodas eingegangen.

### 8.1 Entwicklungen der Gästeübernachtungszahlen

Seit der Eingliederung werden die Übernachtungszahlen der Stadt Friedrichroda und des Ortsteils Finsterbergen gemeinsam erfasst. In Statistiken belegen die beiden Orte mit 340.330<sup>60</sup> Übernachtungen im Jahr 2007, direkt nach der Eingliederung, Platz vier in der Anzahl der Gästeübernachtungen in ganz Thüringen. Eine höhere Anzahl jährlicher Gästeübernachtungen können nur Erfurt, Weimar und Oberhof aufweisen.

Im Jahr 2006, dem Jahr vor der Eingliederung, befand sich die Stadt Friedrichroda auf Platz sieben in der Statistik der Übernachtungszah-

---

<sup>60</sup> Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik, Ankünfte, Übernachtungen und Aufenthaltsdauer der Gäste, in Beherbergungsstätten nach ausgewählten Gemeinden in Thüringen, [130](http://www.statistik.thueringen.de/datenbank/TabWMAnzeige.asp?ListeWM=451220%7C%7C1&tabelle=ge000802%7C%7CAnk%FCnfte%2C+%DCbernachtungen+und+Aufenthaltsdauer+der+G%E4ste+in+Beherbergungsst%E4tten+nach+ausgew%E4hlten+Gemeinden+%28ohne+Camping%29&startpage=99&wmid=451220%7C%7C1&JahresReihe=&auswahlnr=&csv=&vorspalte=1&umsort=&tit2=&TIS=&SZDT=&anzahlH=4&fontgr=12&ranking=&sortiere=4&richtung=ab&AnzeigeAuswahl=&XLS=, gef. am 05.08.2012.</a></p></div><div data-bbox=)

len in Thüringen und Finsterbergen auf Rang 32.<sup>61</sup> Dieses Ergebnis zeigt deutlich auf, wie die beiden Orte touristisch voneinander profitieren und welche große Attraktivität sie gemeinsam verkörpern, wenn man sich überlegt, dass sie sich nun direkt hinter den Tourismusmagneten Erfurt, Weimar und Oberhof bewegen. Friedrichroda kann mit Finsterbergen, mit dessen Prädikat Heilklimatischer Kurort werben und Finsterbergen kann mit dem seit 1837 als Kurort bekannten Friedrichroda auftreten.

Dieser positive Trend der Übernachtungszahlen seit der Eingliederung lässt sich zudem grafisch darstellen.

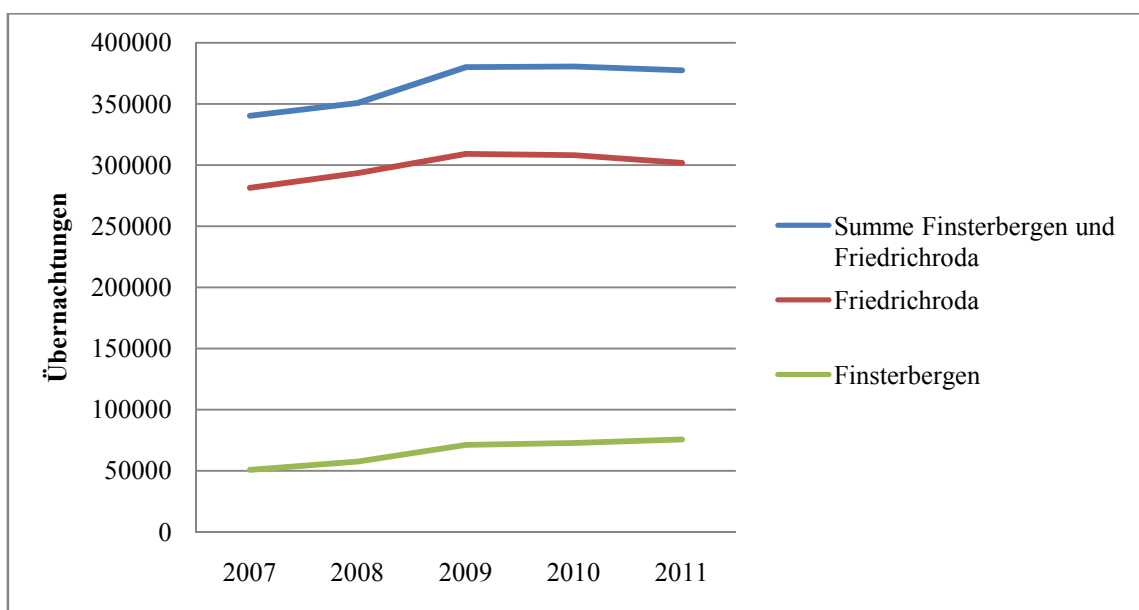


Abbildung 4: Entwicklung der Übernachtungszahlen seit der Eingliederung. Quelle: eigene Darstellung.

Anhand der Grafik<sup>62</sup> kann man den insgesamt positiven Trend der Übernachtungszahlen seit der Eingliederung erkennen. Im Ortsteil

<sup>61</sup> Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik, Ankünfte, Übernachtungen und Aufenthaltsdauer der Gäste, in Beherbergungsstätten nach ausgewählten Gemeinden in Thüringen <http://www.statistik.thueringen.de>, gef. am 05.08.2012.

<sup>62</sup> Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik, Ankünfte, Übernachtungen und Aufenthaltsdauer der Gäste, in Beherbergungsstätten nach ausgewählten Gemeinden in Thüringen <http://www.statistik.thueringen.de>, gef. am 05.08.2012.

Finsterbergen muss man als weiteren positiven Effekt für das Ansteigen der Übernachtungszahlen betrachten, dass das "Tannhäuser Hotel Rennsteigblick" wieder an finanzieller Stabilität gewonnen hat, da vor allem Busunternehmen ihre Touren nun wieder mit Finsterbergen und dortigen Übernachtungen planen.

## **8.2 Gemeinsame Förderung der Kurorte**

Dank der Eingliederung kann Friedrichroda als Vorstandsmitglied im Verband Heilklimatischer Kurorte Deutschlands e.V. Ideen gewinnen als auch einbringen. Ohne den Schritt der Eingliederung wäre dies nicht möglich gewesen. Zahlreiche Projekte und Zusammenarbeiten können mit Hilfe des Verbandes eröffnet werden. Es ist beispielsweise angedacht, die Marienglashöhle in Friedrichroda als Heilstollen touristisch sowie therapeutisch aufzubauen, erste Probemessungen wurden bereits abgeschlossen. Das Prädikat Heilstollen wäre für die beiden Orte ein weiterer Zugewinn, denn bislang gibt es Deutschlandweit nur wenige natürliche Heilmittel „Heilstollen“. Insbesondere für Allergien, Asthma bronchiale und Atemwegserkrankungen ist die Klimatherapie im Heilstollen zu empfehlen. Hierbei ist zu bedenken, dass Asthma und Allergien eine steigende Erkrankungstendenz vorweisen.

## **8.3 Kurkarte und Werbekatalog**

Durch die Eingliederung hat man außerdem eine gemeinsame Kurkarte eingeführt, die mittlerweile einen kostenlosen Transfer zwischen Friedrichroda und Finsterbergen ermöglicht. Diese Neuerung hat einen sehr positiven Eindruck bei den Übernachtungsgästen hinterlassen und fördert den touristischen Pendelverkehr innerhalb der Ortschaften, was wiederum in den kleinen Boutiquen Friedrichrodas positiven Anklang findet. Der gemeinsame Werbekatalog der Kernstadt Friedrichroda und der Gemeinde Finsterbergen wurde erstmals im Jahr 2007 kurz vor der Eingliederung aufgelegt, um bereits mit positivem Beispiel voran zu gehen. Bis zum heutigen Zeitpunkt läuft der Katalog unter dem Namen „2 mit Prädikat Friedrichroda Finsterbergen“. Es bietet in sich eine stimmige Ergänzung und lädt zum



Verweilen und kurieren ein. Die beiden angebotenen Heilklimawanderungen verbinden Finsterbergen und Friedrichroda miteinander. Wird von Finsterbergen die Frischluftliegetherapie geboten, kann Friedrichroda die Wanderung mit den Kneippschen Anwendungen im Tretbecken und einer Trinkkur im Kurpark ergänzen.<sup>63</sup> Diese optimale Ergänzung ist erst durch die Eingliederung ermöglicht worden, da seit diesem Zeitpunkt das Kur- und Tourismusamt Friedrichroda und jenes aus Finsterbergen zusammengehören und stets an einer Optimierung der Attraktivität der Orte bemüht sind.

#### **8.4 Touristische Bedeutungen des Ortsteils Ernstroda**

In meinen Aufzeichnungen sollte der Ortsteil Ernstroda nicht untergehen. Ehrlicher Weise muss man sagen, dass Ernstroda eine noch geringe Rolle im Bereich Tourismus zukommt. In das Gefüge der Kurveranstaltungen wird sich Ernstroda wohl nicht einfinden können. Jedoch kann man in Ernstroda den Bereich „Urlaub auf dem Lande“ stärken. Unterstützend ist hier eine Zusammenarbeit mit der Zuchtgenossenschaft Ernstroda, welche eines der größten Agrarunternehmen Thüringens ist gegeben. Ein Radweg verbindet bereits jetzt die Kernstadt mit dem Ortsteil Ernstroda, damit ist ein positiver Beginn für das Vorhaben „Urlaub auf dem Land/ Bauernhof“ gegeben. Ein Biker-Treffen findet bereits jetzt jährlich in Ernstroda statt, auch das Storchbrunnenfest, welches alle vier Jahre im Ortsteil stattfindet ist ein positiver Beginn in den touristischen Aufbau Ernstrodas. Der Kuramtsleiter des Kur- und Tourismusamtes Herr Hagen Schierz versicherte zudem, dass Ernstroda auf das Know-how des Kuramtes zählen kann.<sup>64</sup> Eine Unterstützung dieser Aussage ist im Eingliederungsvertrag zu finden, § 10 Abs. 10 des EV bestimmt, dass das bestehende Stadtmarketingkonzept der Stadt Friedrichroda nach Maßgabe des Haushaltes auch auf die Gemeinde Ernstroda ausgeweitet wird.

---

<sup>63</sup> Vgl. Werbeprospekt der Stadt Friedrichroda und des Ortsteils Finsterbergen, S.10.

<sup>64</sup> Vgl. Schierz, 2012, Anlage 1: S.VI.

## 8.5 Touristische Weiterentwicklungsmöglichkeiten

Perspektivisch wäre für die drei Gemeinden ein Ausbau der Zusammenarbeit mit Oberhof und Tabarz zu wünschen. Oberhof belegt in der Statistik der Übernachtungszahlen Platz drei, mit 405.645<sup>65</sup> Übernachtungen pro Jahr, Stand 31.12.2011, damit liegt Oberhof einen Platz vor der Stadt Friedrichroda. Der Biathlon-Weltcup Standort Oberhof verfolgt ein sehr ähnliches touristisches Interesse wie Friedrichroda. Entspannung, Gesundheit, Sport und Wellness. Auch mit der Gemeinde Tabarz wird eine intensivere Zusammenarbeit angestrebt. Die gemeinsame Arbeit scheiterte im Jahr 2009, da es zu einigen kleineren Diskrepanzen der Kur- und Tourismusämter der beiden Ortschaften kam. Tabarz ist Kneipp- Kurort und würde sich somit optimal in das Gefüge Friedrichrodas und Finsterbergens einfinden können, außerdem könnte man die Inselfbergregion gemeinsam weiter ausbauen. Der Kurdirektor Herr Hagen Schierz sagte: „Bei aller gemeinsamen Förderung der Gebiete und bei aller gegenseitiger Unterstützung ist es jedoch auch wichtig, sein eigenes Gesicht nicht zu verlieren.“<sup>66</sup>

## 8.6 Zwischenfazit für den Bereich Tourismus

Insgesamt ist zu sagen, dass die Erwartungen, die man an die Entwicklungen und die gemeinsame Arbeit im Bereich Tourismus hatte mehr als erfüllt wurden. Die Arbeit wurde vereinfacht und zeigt immer mehr Möglichkeiten für einen weiteren Ausbau der Tourismusregion, sowohl innerhalb der eigenen Gemeinden als auch übergreifend mit gemeinsamen touristischen Städtepartnern. Herr Schierz bestätigte dies mit den Worten: „Aus der Fusion haben sich keinerlei Nachteile im Bereich Tourismus ergeben, ausschließlich Vorteile!“<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik, Ankünfte, Übernachtungen und Aufenthaltsdauer der Gäste, in Beherbergungsstätten nach ausgewählten Gemeinden in Thüringen <http://www.statistik.thueringen.de>.  
gef. am 05.08.2012.

<sup>66</sup> Schierz, 2012, Anlage 1: S.VI.

<sup>67</sup> Schierz, 2012, Anlage 1: S. VI.

## 9. Wahrung des gemeindeeigenen Charakters

Gemäß § 8 des Eingliederungsvertrages zwischen der Stadt Friedrichroda und den Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda verpflichtet sich die Stadt Friedrichroda den ortseigenen Charakter und das örtliche Brauchtum der Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda zu erhalten. Die Förderung der bestehenden örtlichen Vereine, die Kultur-Sport- und kirchlichen Einrichtungen werden ebenso gefördert wie in der Kernstadt, soweit es mit dem Haushalt vereinbar ist.

Ernstroda ist seit Jahrhunderten durch die Landwirtschaft geprägt, was bis heute mit der Thüringer Zuchtgenossenschaft „Rind“ fortbesteht. Insgesamt vermittelt Ernstroda einen sehr ruhigen, besinnlichen Eindruck, der auch nach der Eingliederung weiterbestehen sollte. Die Einwohner der Gemeinde Ernstroda hatten Bedenken, es würde zu einer Verstädterung kommen und ihre dörfliche Gemeinschaft könnte daran zerbrechen. In den beiden Ortsteilen wurden außerdem Meinungen laut, wonach man davon ausging, dass die Vereinsarbeit nun weniger gefördert werden würde, wodurch ihr eigener Charakter geschädigt werden könnte. In Ernstroda ist mit der Neuerung der Cumbacher Straße, die im direkten Zusammenhang mit dem Kirchplatz zu sehen ist, aus Mitteln der Strukturhilfe und der Städtebauförderung, genau Gegenteiliges eingetreten. Der Kirchplatz ist für Ernstroda von herausragender Bedeutung, denn genau dieser unterstreicht den dörflichen Charakter, den die Ernstrodaer so schätzen, zudem ist er für die Ernstrodaer ein wichtiger Treffpunkt, auch die Schulbusse beginnen beispielsweise dort ihre Fahrt.

In einem Gespräch mit dem Ortsteilbürgermeister Ernstrodas Herrn Frank Schuchardt bestätigte dieser die vorbildliche Vereinsförderung, was unter anderem für Ernstroda sehr wichtig ist, da eben gerade in den kleinen Gemeinden die Vereinsarbeit sehr geschätzt wird und zudem zahlreiche Mitglieder zählt.<sup>68</sup> Um die Vertrauensgewinnung der Einwohner zu fördern und zu erleichtern, hat man unter § 10 des Eingliederungsvertrages einzelne kommunale Einrichtungen aufgeführt, die nach Maßgabe des Haushalts erhalten werden sollen. Hier

---

<sup>68</sup> Vgl. Schuchardt, 2012, Anlage 5: S.X.

wären zum Beispiel die Freiwillige Feuerwehr und der Sportplatz in allen drei Gemeinden zu nennen, sowie die Kindertagesstätten. In Ernstroda gilt es den Kultursaal, die Heimatstube, den Jugendclub und Vereinsräumlichkeiten zu erhalten. Der Jugendclub in Ernstroda wurde im Jahr 2011 geschlossen, jedoch nicht aufgrund von mangelnder Förderung, sondern aufgrund mangelnden Interesses der Ernstrodaer Jugend. Einen großen Erfolg kann die Freiwillige Feuerwehr Ernstroda verzeichnen. Für sie wurde in diesem Jahr eine neue Feuerwehr bestellt, welche im Januar 2013 ausgeliefert werden soll. Diese Investition hätte man ohne die Eingliederung nicht tätigen können.

In Finsterbergen galt es insbesondere das Haus des Gastes, das Klimatherapiezentrum, die Sport- und Kuranlagen, das Schwimmbad und den Freizeitpark sowie das Heimatmuseum zu fördern, soweit dies nach Maßgaben des Haushaltes einer sinnvollen Gesamtplanung entspricht. Diese aufgeführten Erhaltungsinteressen der Gemeinde Finsterbergen sind zur Wahrung des Tourismusstandortes Finsterbergen notwendig. Der Ortsteil Finsterbergen ist über viele Jahrzehnte hinweg vom Tourismus geprägt, bereits im Jahr 1888 registrierte man dort den ersten Kurgast, daher ist die Förderung der oben genannten Anlagen auch in § 8 des Eingliederungsvertrages, der Wahrung der Eigenart, einbegriffen. Der Ortsteilbürgermeister Herr Gerhardt Werner bestätigte ebenfalls im Gespräch, dass die Vereinsunterstützung im vorbildlichen Rahmen verläuft, es herrscht außerdem nach seinem Eindruck Gleichbehandlung zwischen den Vereinen.<sup>69</sup> Jedoch gilt es in Zukunft die Zusammenarbeit der Vereine untereinander zu stärken, so hat beispielsweise Finsterbergen einen sehr schönen Tennisplatz, Friedrichroda hingegen einen wenig geförderten Platz, trotzdem fällt es schwer innerhalb der beiden Vereine gemeinsam statt einsam zu arbeiten. Bei einer besseren Zusammenarbeit der Vereine könnten in den nächsten Jahren noch optimalere Ergebnisse erzielt werden.

---

<sup>69</sup> Vgl. Werner, 2012, Anlage 4: S. IX.

## 10. Fazit

Insgesamt ist zu verzeichnen, dass die Eingliederung der Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda in die Stadt Friedrichroda für alle Partner von großem Vorteil war. Es war eine Eingliederung auf Augenhöhe. Höhen und Tiefen gibt es in jeder Zusammenarbeit, doch waren die drei Gemeinden in der Lage diese Probleme zu meistern und haben gelernt weniger emotional sondern rational die Kommunalpolitik zu bewegen und zu gestalten. Der Zeitpunkt der Eingliederung war gut gewählt und ließ genug Zeit den Schritt genau zu planen. Es bleibt zu beobachten, wie sich die Stadt Friedrichroda in den nächsten Jahren entwickeln wird. Perspektivisch ist davon auszugehen, dass es nicht die letzte Strukturveränderung gewesen sein wird. Was zunächst in kleinem Rahmen begann, könnte in beispielsweise zehn bis fünfzehn Jahren auf die Gemeinde Tabarz, Waltershausen oder Leinatal ausgeweitet werden. Mit Spannung ist hier unter anderem der Expertenbericht zur Kreisgebietsreform zu verfolgen, der der Landesregierung im November 2012 vorgestellt werden soll. Nach ersten Äußerungen zu Folge, wird angestrebt, dass es sechs große statt der bislang 17 kleineren Kreise geben soll und zwei statt sechs kreisfreie Städte.<sup>70</sup> Es bleibt abzuwarten, was der endgültige Bericht im November darlegen wird. Fest steht jedoch, dass die Verwaltungsstruktur sowohl auf Landesebene, als auch auf kommunaler Ebene in den nächsten Jahre einem Wandel unterliegen wird, den es gilt so gut wie möglich an die finanziellen Gegebenheiten und die Vielzahl der Aufgaben anzupassen. Einen ersten Schritt in die richtige Richtung haben die Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda gemeinsam mit der Stadt Friedrichroda gemeistert und nun gilt es diesen Schritt weiter zu festigen und perspektivisch noch einmal zu vergrößern.

---

<sup>70</sup> Vgl. Thüsing, Matthias in der Thüringer Allgemeine am 08.08.2012, <http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Experten-wollen-Thueringen-auf-sechs-Kreise-verkleinern-968024496>.

## **I. Abkürzungsverzeichnis**

TLfS	Thüringer Landesamt für Statistik
VG	Verwaltungsgemeinschaft
Kita	Kindertagesstätte
OT	Ortsteil
EV	Eingliederungsvertrag zwischen der Stadt Friedrichroda, der Gemeinde Finsterbergen und der Gemeinde Ernstroda
VB	Vorbericht
ZWA	Zweckverband Wasserversorgung und Abwasserbehandlung
FM	Fördermittel
FB	Finsterbergen
GR	Gemeinderat

## **Anhang**

- Anhang1: Interview mit Herrn Schierz, Kurdirektor in Friedrichroda
- Anhang2: Interview mit Herrn Tetzlaff, Technischer Leiter AHORN Berghotel
- Anhang3: Interview mit Herrn Klöppel, Bürgermeister Friedrichroda
- Anhang4: Interview mit Herrn Werner, Ortsteilbürgermeister Finsterbergen
- Anhang5: Interview mit Herrn Schuchardt, Ortsteilbürgermeister Ernstroda

## Anlage 1: Interview mit Herrn Schierz

### 1. Was hat sich im Bereich Tourismus im Zuge der Eingliederung verändert?

„Der Ortsteil Finsterbergen ist ein Heilklimatischer Kurort und die Stadt Friedrichroda ist Luftkurort, diese Konstellation bietet eine optimale Ergänzung, was für die Werbung der beiden Orte sehr gut ist.

Die Marienglashöhle möchte man perspektivisch als Heilstollen sehen, im Jahr 2011 wurden erste Probemessungen abgeschlossen, wonach die Marienglashöhle als Heilstollen geeignet ist, was zum Luftkurort natürlich perfekt passen würde.

In Zahlen ausgedrückt belegt Friedrichroda mit Finsterbergen zusammen nun Rang vier in der Statistik der Übernachtungszahlen, vorher war Friedrichroda auf Rang sieben und Finsterbergen auf Rang 32. Allein durch diese hohe Übernachtungszahl kann man eventuellen Kooperationspartnern ganz anders gegenübertreten, was wiederum Tür und Tor zu weiteren Projekten öffnet.

Nicht zu missachten sind zudem die Vereine, die Schützenvereine, Faschingsvereine und die Heimatkapelle Finsterbergen unterstützen uns regelmäßig bei Festivitäten, als Beispiel sehe ich hier das Fest „175 Jahre Kurort Friedrichroda“. Dieser Einsatz der Vereine spart Geld und erhöht das Angebot, kleine Vereinszuwendungen rufen dann wiederum den Einsatz bei weiteren Festivitäten hervor. Der Vereinspool hat sich mit der Eingliederung deutlich erhöht.“

### 2. Haben sich Nachteile im Zuge der Eingliederung für den Bereich Tourismus ergeben?

„Nein, keine Nachteile, nur Vorteile.“

### 3. Welche Rolle spielt Ernstroda im Bereich Tourismus?

„In Ernstroda möchten wir das Motto „Urlaub auf dem Lande“ umsetzen. Mit der Thüringer Zuchtgenossenschaft Rind, die in Ernstroda ansässig ist, ist hier ein entscheidender Grundstein für die Umsetzung des Ziels bereits gegeben. Außerdem ist Friedrichroda mit Ernstroda durch einen Radweg verbunden.

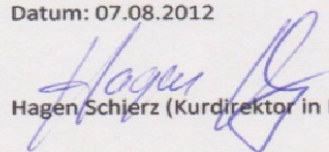
Das Biker-Treffen findet bereits jährlich in Ernstroda statt und findet zahlreichen Zuspruch. In wenigen Wochen findet das Storchbrunnenfest, welches alle vier Jahre veranstaltet wird in Ernstroda statt.

Ernstroda wird in den kommenden Jahren im Bereich Tourismus weiter gestärkt werden, hierbei können die Ernstrodaer auf das Know-how der Tourist-Information zählen.“

### 4. Welche Entwicklungsmöglichkeiten sehen Sie für die Zukunft, die helfen können, den Tourismusstandort der drei Gemeinden zu stärken und weiter auszubauen?

„Der weitere Ausbau der Zusammenarbeit mit Oberhof (Rang drei in der Statistik der Übernachtungszahlen) ist sehr interessant für uns. Außerdem sind ein Ausbau der Inselfbergregion und eine Weiterentwicklung des Geo-Parks vorgesehen. Solche Entwicklungen sind nur in größerer Form möglich, jedoch darf man hierbei das eigene Gesicht nicht verlieren.“

Datum: 07.08.2012



Hagen Schierz (Kurdirektor in Friedrichroda)



## Anlage 2: Interview mit Herrn Tetzlaff

1. Wie konnte das AHORN Berghotel die Straßennamenänderung umsetzen, welche Probleme galt es hierbei zu meistern?

„Wir haben erst sehr spät erfahren, dass sich der Straßenname ändern wird. Ich würde schätzen, dass wir eine Vorbereitungszeit von circa zwei Monaten hatten, daher konnten wir uns nur relativ schlecht auf die Änderung vorbereiten. Große Kostenfaktoren wie beispielsweise die Änderung der Internetauftritte und der Werbeprospekte mussten innerhalb kürzester Zeit aufgebracht werden. Bereits angeschriebene Rechnungspartner und Kunden mussten über die Änderung informiert werden. Jedoch wurden wir in den letzten Jahren bereits einige Mal umformiert, sodass man sagen kann, dass wir geübt waren.“

2. Welche Vorteile ergeben sich für das AHORN Berghotel aus dem neuen Namen?

„Der Name „Zum Panoramablick“ passt einfach wunderbar, zudem ist er einmalig in dieser Gegend. Wir haben die Chance genutzt und haben im Zuge der Straßennamenänderung unser Restaurant in der zwölften Etage dem Straßennamen angepasst und es AZado Panorama-Steakrestaurant genannt.

Als wir noch den Namen Bergstraße trugen, kam es häufig zu Verwechslungen mit der Finsterberger Bergstraße, sodass wir wiederholt Päckchen in Finsterbergen abholen mussten. Selten kommt es jetzt noch zu einer solchen Verwechslung.“

3. Haben sich durch die Straßennamenänderung auch Nachteile für Sie ergeben?

„Ja, man findet uns schwer. Besonders im Zeitalter der Navigationssysteme, wenn die Software nicht aktualisiert wurde. Außerdem wird in Friedrichroda momentan sehr viel gebaut, was das Auffinden unseres Hotels noch zusätzlich erschwert.“

4. Welches Gesamtfazit zur Straßennamenänderung kann man aus der Sicht des AHORN Berghotel Friedrichroda geben?

„Insgesamt ist nach heftigen Wehen am Anfang zum Schluss alles gut.

Die Zusammenarbeit mit der Stadt Friedrichroda hat sich nach unserer Beschwerde im Jahr 2007 deutlich verbessert, man informiert uns jetzt auch über die anstehenden Bauarbeiten.

Der neue Straßenname ist definitiv ein Zugewinn und beschreibt in sich die tolle Lage unseres Hauses.“

Datum: 09.08.2012

Hartmut Tetzlaff

(Technischer Leiter im AHORN Berghotel Friedrichroda)

### Anlage 3: Interview mit Herrn Klöppel

1. Aus welchen Gründen hat man sich letztlich für den Zusammenschluss der Ortschaften Friedrichroda, Finsterbergen und Ernstroda entschieden?

„Dieser Schritt ist uns durch die Verwaltungsgemeinschaft Reinhardsbrunn bereits vertraut, seit nunmehr 18 Jahren arbeitet man bereits zusammen. Man darf nicht nur auf das große Ganze hoffen, sondern sollte klein beginnen.“

2. Was war Ihnen als Bürgermeister der Stadt Friedrichroda in Bezug auf die Eingliederung und der Zusammenarbeit besonders wichtig?

„Wichtig war es mir, unvoreingenommen an die Eingliederung heranzugehen, es also nicht von persönlichen Befindlichkeiten abhängig zu machen.

Des Weiteren ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Ortsteile Ihren dörflichen Charakter beibehalten, wir wollen eine Stadt werden, ja, aber wir möchten keine Verstädterung. Dazu gehört, beispielsweise, dass die Feuerwehr in den OT so lange wie möglich erhalten bleibt, ebenso wie der sehr dörfliche Schützenverein.

Außerdem sollte die Arbeit innerhalb der Verwaltung erleichtert werden, was definitiv geschehen ist, als Beispiele wäre hier, dass es jetzt nur noch einen Bauausschuss, einen Sozialausschuss, usw. gibt.“

3. Würden Sie mit dem heutigen Wissen dem Zusammenschluss zwischen Friedrichroda, Finsterbergen und Ernstroda nochmals zustimmen?

„Definitiv, ich würde es wieder so machen. Wir sind eine stabile Stadt. Im Landkreis Gotha sind wir nach Gotha und Waltershausen die drittgrößte Stadt.“

4. Haben sich Nachteile aus der Eingliederung ergeben?


„Nachteile aus der Eingliederung haben sich nicht ergeben, denn man muss immer bedenken, dass man auch in der Verwaltungsgemeinschaft Probleme meistern musste- Höhen und Tiefen sind zu meistern, ob Gemeinsam oder allein.

Letztlich hat sich auch die Straßennamenänderung als unkompliziert erwiesen, mehr als zwei, maximal drei Beschwerden waren nicht zu verzeichnen.“

5. Welche Ziele haben Sie sich in der weiteren Zusammenarbeit gesetzt?

„Oberste Priorität hat die weitere Senkung des Schuldenstandes. Außerdem sollen die Projekte wie der Geo-Park und die Kur-Karte weiter vorangetrieben werden.“

Datum: 05.04.2012



Thomas Klöppel

(Bürgermeister der Stadt Friedrichroda)



#### Anlage 4: Interview mit Herrn Werner

1. Was waren für Sie Argumente sich für eine Eingliederung zu entscheiden?

„Die Finanzen waren ein Argument, aber nicht das einzige. In 2007 haben wir noch das sogenannte „Startgeld“ bekommen, ein Geschenk, bei dem niemand wusste, wie lang es dieses noch geben würde. Ein weiterer wichtiger Punkt war die Förderung des Tourismuszweiges, was mit der Stadt Friedrichroda gemeinsam eine sehr gute Perspektive aufzeigt.“

2. Welche positiven Veränderungen haben sich für Sie als nun Ortsteilbürgermeister von Finsterbergen ergeben?

„Ich habe keinen Haushalt mehr aufzustellen. Außerdem trage ich insgesamt nun weniger Verantwortung, was ich insgesamt als positiv empfinde, da die Zusammenarbeit und auch der Informationsfluss mit Frau Siede und Herrn Klöppel sehr gut funktioniert. Probleme die in Finsterbergen auftreten treffen hier immer auf ein offenes Ohr und werden in Abstimmung mit mir versucht schnellstmöglich zu lösen.“

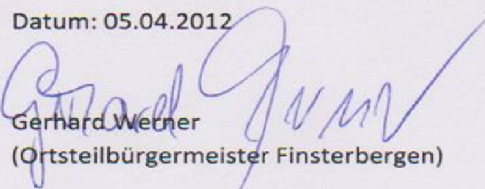
3. Haben sich im Zuge der Eingliederung auch Nachteile für Sie als Ortsteilbürgermeister ergeben?

„Viele Veranstaltungen sind in Friedrichroda, womit verbunden ist, dass man zu den verschiedenen Sitzungen stets fahren muss. Außerdem ist es bei den zahlreichen Festivitäten in Friedrichroda gewünscht, dass auch die Ortsteilbürgermeister vor Ort sind, somit ist es in diesem Punkt ein deutlicher Mehraufwand im Vergleich zu vorher.“

4. Welche Vor- bzw. Nachteile haben sich für Finsterbergen mit der Eingliederung ergeben?

„Die finanzielle Lage in Finsterbergen ließ nur sehr kleine Investitionen zu, Straßen konnten beispielsweise über viele Jahre hinweg nicht saniert werden, da es zwingend notwendig war Schulden abzubauen. Momentan werden zunächst in Friedrichroda die Straßen erneuert, doch Finsterbergen wird folgen, Fördermittel wurden bereits beantragt, es wird zwar noch einige Zeit dauern, aber das Ziel der Straßenerneuerung ist in erreichbare Ferne gerückt, was uns erst durch die Eingliederung ermöglicht wurde. Außerdem profitiert Finsterbergen im Bereich Tourismus von Friedrichroda, die Gästezahlen steigen an. Ein Nachteil liegt jedoch momentan noch in der Zusammenarbeit mit den Stadtbetrieben. Früher waren Aufgaben innerhalb von drei Tagen erledigt, jetzt dauert es streckenweit zwei Wochen, bis wichtige Aufgaben in Finsterbergen durch die Stadtbetriebe erledigt werden.“

Datum: 05.04.2012

  
Gerhard Werner  
(Ortsteilbürgermeister Finsterbergen)

## Anlage 5: Interview mit Herrn Schuchardt

1. Was waren für Sie Argumente sich für eine Eingliederung zu entscheiden?

„In den nächsten ein bis zwei Jahren hätte Ernstroda durchaus noch eigenständig bleiben können, danach hätte es jedoch schwierig ausgesehen, unter anderem wegen der Kita-Reform.

Außerdem kannte man sich durch die VG bereits und es war abzusehen, dass eine Eingliederung auf Augenhöhe stattfinden würde.

Des Weiteren war nicht abzusehen, wie sich das „Startgeld“ entwickeln wird, ob man es in folgenden Jahren noch bekommen würde, oder in welcher Höhe.

Im Jahr 2007 konnten wir zudem noch eigens entscheiden, wer unser/e Eingliederungspartner sein/sollten.“

2. Welche Vorteile haben sich für Ernstroda ergeben?

„Insgesamt möchte ich vorab hinzufügen, dass die Art und Weise sowie der Zeitpunkt der Eingliederung einfach TOP waren. Zudem hat sich die Verwaltung wesentlich erleichtert und der Kirchplatz konnte beispielsweise zu Beginn mit Hilfe des „Startgeldes“ saniert werden.“

3. Entstanden für Sie als Ortsteilbürgermeister von Ernstroda oder für die Ernstrodaer an sich Nachteile, die Sie in Zusammenhang mit der Eingliederung bringen?

„Insgesamt muss ich leider feststellen, dass der Informationsfluss noch nicht zufriedenstellend ist, hieran muss gearbeitet werden.

Um hier ein Beispiel zu nennen: Ernstroda bietet leider keinen Einkaufsmarkt, daher ist der Lidl-Markt in Friedrichroda die nächste Einkaufsmöglichkeit für die Ernstrodaer. Hier baute man eine Bushaltestelle, die für die Einwohner Ernstrondas von herausragender Bedeutung ist, den Eröffnungstermin der Bushaltestelle habe ich leider erst durch den Stadtrat erfahren. Im Vorfeld konnte ich auf zahlreiche Bürgerfragen diesbezüglich keine Antwort geben. Des Weiteren werden die Grußkarten für die Ernstrodaer nun in Friedrichroda geschrieben, jedoch nicht mehr in der Vielzahl zu hohen Geburtstagen, wie es in Ernstroda üblich war, was vor allem die älteren Einwohner befremdet.

Auch wäre es mir sehr wichtig, dass man mir die Möglichkeit bieten würde wieder an der Gewässerschau teilzunehmen.“

4. Sehen Sie Unterschiede in der Vereinsförderung?

„Nein, die Vereinsförderung erfolgt vorbildlich. Die einzelnen Vereine werden sowohl in Friedrichroda, Finsterbergen als auch in Friedrichroda in gleichen Größenordnungen gefördert.“

Datum: 05.04.2012

Frank Schuchardt

(Ortsteilbürgermeister Ernstroda)

## Literatur- und Quellenverzeichnis

- Gemeindeverwaltung Ernstroda (2006): *Vorbericht zum Haushaltsplan 2007 der Gemeinde Ernstroda*. Ernstroda.
- Gemeindeverwaltung Ernstroda (2007): *Haushaltsplan der Gemeinde Ernstroda*. Ernstroda.
- Gemeindeverwaltung Finsterbergen (2006): *Vorbericht zum Haushaltsplan 2007 der Gemeinde Finsterbergen*. Finsterbergen.
- Gemeindeverwaltung Finsterbergen (2007): *Niederschrift zur Einwohnerversammlung der Gemeinde Finsterbergen vom 07.02.2007*.
- Industrie- und Handelskammer (2008): *Statistischer Bericht, Hebesätze 2007 in Thüringen*, <http://www.erfurt.ihk.de/files/1199F6214D0/Realsteuerhebes%E4tze+2007.pdf>, März 2008. Erfurt.
- Klöppel, Thomas: *Bürgermeister der Stadt Friedrichroda, Persönliche Befragung zum Thema: Eingliederungsprozess, Allgemeine Fragestellung, durchgeführt am: 05.04.2012*. Friedrichroda.
- Kur- und Tourismusamt Friedrichroda (2012): *Thüringer Wald, Die In-selsbergregion am Rennsteig*. Friedrichroda.
- Schierz, Hagen: *Kurdirektor in Friedrichroda, Persönliche Befragung zum Thema: Tourismusentwicklung nach der Eingliederung, Allgemeine Fragestellung, durchgeführt am: 07.08.2012*. Friedrichroda.
- Schuchardt, Frank: *Ortsteilbürgermeister der Gemeinde Ernstroda, Persönliche Befragung zum Thema: Eingliederung in die Stadt Friedrichroda, Allgemeine Fragestellung- Persönliches Fazit, durchgeführt am: 05.04.2012*. Ernstroda.



Stadtverwaltung Friedrichroda (2006): *Tabelle „gleiche Straßennamen“*. Friedrichroda.

Stadtverwaltung Friedrichroda (2009): *Übersicht zur Verwendung der Strukturhilfe*. Friedrichroda.

Stadtverwaltung Friedrichroda (2011): *Haushaltsplan 2012 der Stadt Friedrichroda*. Friedrichroda.

Stadtverwaltung Friedrichroda (2006): *Vorbericht zum Haushaltsplan 2007 der Stadt Friedrichroda*. Friedrichroda.

Stadtverwaltung Friedrichroda (2007): *Vorbericht zum Haushaltsplan 2008 der Stadt Friedrichroda*. Friedrichroda.

Stadtverwaltung Friedrichroda (2007): *Eingliederungsvertrag der Stadt Friedrichroda und der Gemeinden Finsterbergen und Ernstroda*. Friedrichroda.

Tetzlaff, Hartmut: *Technischer Leiter im AHORN Berghotel Friedrichroda, Befragung zum Thema: Straßennamenänderung, Allgemeine Fragestellung, durchgeführt am: 09.08.2012*. Friedrichroda.

Thüringer Landesamt für Statistik (2012): *Land Thüringen*, <http://www.tls.thueringen.de/datenbank/landblatt.asp>, Stand: 01.01.2012. Erfurt.

Thüringer Landesamt für Statistik (2010): *Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung 2010 bis 2030 nach ausgewählten Gemeinden in Thüringen*, <http://www.tls.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=GZ000121%7C%7C>, Stand: 31.12.2010. Erfurt.

Thüringer Landesamt für Statistik: *Statistischer Bericht, Hebesätze 2007 in Thüringen, Seite 20* <http://www.erfurt.ihk.de/files/1199F6214D0/Realsteuerhebes%20tze+2007.pdf>. Erfurt.

Thüringer Landesamt für Statistik: Bevölkerung der Gemeinden,  
erfüllenden Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften nach  
Geschlecht in Thüringen,  
[http://www.tls.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?GGglied=1&  
GGTabelle=lk&GGTabelle=gem&GGTabelle=erf&GGTabelle=vge  
&tabelle=GG000102%7C%7CBev%F6lkerung+der+Gemeinden%2C+  
erf%FCllenden+Gemeinden+und+Verwaltungsgemeinschaften+nach+G  
eschlecht&startpage=67&csv=&richtung=&sortiere=&vorspalte=0&tit  
2=&TIS=&SZDT=&anzahlH=2&fontgr=12&mikro=&AnzeigeAuswa  
hl=&XLS=&auswahlNr=&felder=0&felder=1&felder=2&zeit=2007%  
7C%7Cs1](http://www.tls.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?GGglied=1&GGTabelle=lk&GGTabelle=gem&GGTabelle=erf&GGTabelle=vge&tabelle=GG000102%7C%7CBev%F6lkerung+der+Gemeinden%2C+erf%FCllenden+Gemeinden+und+Verwaltungsgemeinschaften+nach+Geschlecht&startpage=67&csv=&richtung=&sortiere=&vorspalte=0&titel=2&TIS=&SZDT=&anzahlH=2&fontgr=12&mikro=&AnzeigeAuswahl=&XLS=&auswahlNr=&felder=0&felder=1&felder=2&zeit=2007%7C%7Cs1), Stand: 31.12.2007. Erfurt.

Thüringer Landesamt für Statistik: Gemeinde: Finsterbergen,  
[http://www.tls.thueringen.de/datenbank/portrait.  
 asp?TabelleID=ge001625&auswahl=gem&nr=67017&Aevas2=Aevas2  
 &tit2=&TIS=&SZDT=](http://www.tls.thueringen.de/datenbank/portrait.asp?TabelleID=ge001625&auswahl=gem&nr=67017&Aevas2=Aevas2&tit2=&TIS=&SZDT=). Erfurt.

Thüringer Landesamt für Statistik (2005): *Gemeinde: Ernstroda*,  
<http://www.statistik.thueringen.de/datenbank/portport.asp?auswahl=gem&nr=67015&vonbis=&TabTabell=gg000102>,  
 Stand: 07.07.2005. Erfurt.

Thüringer Landesamt für Statistik (2012): *Ankünfte, Übernachtungen und Aufenthaltsdauer der Gäste in Beherbergungsstätten in ausgewählten Gemeinden in Thüringen*,  
<http://www.statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=gm000802%7C%7CAnk%7Cnft%2C+%7DCbernachtungen+und+Aufenthaltsdauer+der+G%7E4ste+in+Beherbergungsst%7E4tten+nach+ausgew%7E4hlten+Gemeinden+%28ohne+Camping%29+-+Monatsdaten&startpage=99&csv=&richtung=&sortiere=&vorspalte=0&tit2=&TIS=&SZDT=&anzahlH=-1&fontgr=12&mkro=&AnzeigeAuswahl=&XLS=&auswahlNr=&felde r=0&felder=1&felder=2&felder=3&felder=4&felder=5&zeit=2012%7C%7C05>  
 Stand: Mai 2012. Erfurt.

- Thüringer Landesamt für Statistik (2012): *Gemeinde: Friedrichroda, Stadt, Schlüsselzuweisung*  
<http://www.tls.thueringen.de/DatenBank/portrait.asp?auswahl=gem&nr=67019&vonbis=&TabelleTa=ge001623>, Stand: 2012. Erfurt.
- Thüringer Landesamt für Statistik (2012): *Bevölkerung nach Größenklassen*,  
<http://www.statistik.thueringen.de/Kommunalinfo/GroessenklassenGem.asp?AufrufTLS=x>, Stand: 31.12.2011. Erfurt.
- Thüringer Landtag (2007): *Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2007, vom 04.07.2007*. Erfurt.
- Thüringer Verfassungsgerichtshof (2005): *VerfGH 28/03, Urteil vom 21.06.2005*,  
<http://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Text=VerfGH%2028/03>. Weimar.
- Thüsing, Matthias (2012): *Thüringer Allgemeine, „Experten wollen Thüringen auf sechs Kreise verkleinern“*, vom 08.08.2012,  
<http://www.thueringerallgemeine.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Experten-wollen-Thueringen-auf-sechs-Kreise-verkleinern-968024496>. Erfurt.
- VG „Reinhardsbrunn“ (2006): *Verwaltungsgemeinschaft „Reinhardsbrunn“ Haushaltsplan 2007*.
- Wachsmuth, Hans-Joachim: *Thüringer Kommunalrecht, Kommentar zur Oehler, Gerhard: ThürKO, 25. Erg-L., Verlag: Richard Boorberg*
- Werner, Gerhard: *Ortsteilbürgermeister der Gemeinde Finsterbergen, Persönliche Befragung zum Thema: Eingliederung in die Stadt Friedrichroda, durchgeführt am: 05.04.2012*. Finsterbergen.



## **5. Die Städtefusion Leinefelde-Worbis 2004 – Eine Analyse aus Sicht der öffentlichen Finanzwirtschaft**

*Kevin Hildebrandt*

### **Inhaltsverzeichnis**

1	Einleitung.....	150
2	Vorgaben und getroffene Regelungen des Landes Thüringen zur Städtefusion .....	151
3	Ausgangslage der beiden Städte .....	152
3.1	Die Stadt Leinefelde .....	152
3.2	Die Stadt Worbis.....	154
3.3	Gemeinsame Planungen vor der Fusion .....	155
4	Verlauf der Städtefusion .....	156
5	Leitkriterien kommunaler Zusammenschlüsse .....	157
5.1	Tragfähigkeit.....	158
5.2	Leistungsfähigkeit.....	160
6	Gründe für die Fusion und deren Realisierung.....	161
6.1	Stärkung der Finanzkraft .....	161
6.2	Reform der Verwaltung .....	163
6.3	Stärkung des Standortes.....	165
6.4	Umsetzung der geplanten Investitionen.....	166
7	Auswertung einzelner finanzieller Kennzahlen.....	168
7.1	Steuerkraftmesszahl .....	168
7.2	Schuldenstand .....	170
7.3	Liquiditätslage .....	171
8	Vor- und Nachteile der Fusion in der Rückschau.....	171
9	Zusammenfassendes Fazit & Prognose für die weitere Entwicklung .....	173

## 1 Einleitung

Die Kommunen in Thüringen stehen seit mehreren Jahren unter dem Zwang rückläufiger Einnahmen durch den kommunalen Finanzausgleich. Dieses Problem wird in den einzelnen Kommunen durch sinkende Einwohnerzahlen verstärkt, da die Höhe der Schlüsselzuweisungen insbesondere von der aktuellen Einwohnerzahl abhängig ist. Somit werden die einzelnen Kommunen angehalten, zum einen mit den geringeren Einnahmen aus dem Finanzausgleich die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises trotzdem zu erfüllen und nebenbei Mehreinnahmen aus anderen Quellen zu erschließen. Dazu kommt noch die Aufgabe, besonders in den neuen Bundesländern, die Abwanderung der Bevölkerung zu verhindern. Dies ist nur möglich, in dem Kommunen über die Pflichtaufgaben hinaus den Einwohnern freiwillig Lebensbedingungen bieten, die sie zum Bleiben veranlassen. Diese zusätzlichen finanziellen Belastungen können vielerorts von kleineren Gemeinden mit geringen finanziellen Mitteln für Investitionen dieser Art nicht mehr bzw. nicht mehr lange geleistet werden.

Größere, finanzstärkere Gemeindestrukturen, die diese finanziellen Lasten auf eine größere Bevölkerung umlegen können, sind in der Lage, besser auf diese gegenwärtigen und in der Zukunft immer wichtiger werdenden Bedürfnisse einzugehen. Diese Arbeit soll die Entwicklungen, die durch die Städtefusion<sup>1</sup> Leinefelde-Worbis ausgelöst wurden, erläutern und dabei speziell die Auswirkung in finanzieller Hinsicht näher betrachten. Die Fusion der Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft „Am Ohmgebirge“ mit der Stadt Leinefelde im Jahre 2004 stellt ein Projekt dar, in dem eine größere Verwaltungsstruktur geschaffen wurde. Den zukünftigen Aufgaben sollte durch eine größere finanzielle Basis besser entgegengetreten werden. Zunächst werden die Vorgaben des Landes Thüringen sowie andere Leitkriterien zu Gemeindezusammenschlüssen erläutert. Am

---

<sup>1</sup> Der Zusammenschluss wird als Städtefusion bezeichnet, da u.a. mit der Stadt Worbis, der Gemeinden Breitenbach und Wintzingerode, als Bestandteil der Verwaltungsgemeinschaft „Am Ohmgebirge“, und der Stadt Leinefelde vier (zwei) gleichwertige Partner (Städte) miteinander fusionierten.

Beispiel der Städtefusion Leinefelde-Worbis sollen danach die Gründe, der Verlauf sowie die Auswertung und Erläuterungen verschiedener Aspekte analysiert werden. Die Städtefusion wird somit vom Zeitpunkt des Zusammenschlusses bis zum gegenwärtigen Stand des Erreichten bewertet. Im Mittelpunkt stehen dabei die finanziellen Effekte in den einzelnen Bereichen.

## **2 Vorgaben und getroffene Regelungen des Landes Thüringen zur Städtefusion**

Das Land Thüringen hat in der ThürKO Regelungen getroffen, die einen Zusammenschluss einzelner Gemeinden vorsehen. So können aus Gründen des öffentlichen Wohls Gemeinden in ihrem Bestand geändert, neu gebildet oder aufgelöst werden.<sup>2</sup> Als Art einer Bestandsänderung gilt dabei laut Kommentar die „Neubildung durch Zusammenlegung mehrerer Gemeinden“.<sup>3</sup> Die neugeschaffene Stadt Leinefelde-Worbis ist aus den Gemeinden Breitenbach, der Stadt Leinefelde, Wintzingerode und der Stadt Worbis entstanden. Zwar hat die Gemeinde nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine institutionelle Garantie im Allgemeinen, jedoch besteht für die einzelne Gemeinde kein Recht auf Bestandsgarantie.<sup>4</sup>

Gemäß § 9 Abs. 3 Satz 1 ThürKO bedürfen Bestandsänderungen eines Gesetzes durch den Thüringer Landtag, da die Bedeutung gemäß dem Kommentar von Uckel gegenüber einer Gebietsänderung um einiges höher ist.<sup>5</sup> Vor Erlass des Gesetzes müssen die beteiligten Gemeinden und die Einwohner laut gehört werden.<sup>6</sup> Nach § 9 Abs. 3 Satz 3 ThürKO liegt die Aufgabe der Anhörung bei der Rechtsaufsichtsbehörde. Alle wesentlichen Folgewirkungen der Bestandsänderung werden im Gesetz geregelt. Im Übrigen entscheidet die Rechts-

---

<sup>2</sup> § 9 Abs. 1 ThürKO.

<sup>3</sup> Uckel et al, April 2012, zu § 9, Abschnitt 10.12, Erläuterung 1.

<sup>4</sup> Vgl. BVerfGE 79, 127.

<sup>5</sup> Vgl. Uckel et al, April 2012, § 9, Abschnitt 10.12.

<sup>6</sup> § 9 Abs. 3 Satz 2 ThürKO.

aufsichtsbehörde über die mit der Bestandsänderung zusammenhängenden Rechts- und Verwaltungsfragen, soweit nicht die Beteiligten diese Fragen einvernehmlich regeln.<sup>7</sup>

Die Städtefusion wurde letztendlich mit dem Gesetz zur Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden Breitenbach, Ferna, Gerstungen, Lauchröden, Stadt Leinefelde, Marktgölitz, Oberellen, Probstzella, Seifartsdorf, Silbitz, Unterellen, Wintzingerode und Stadt Worbis vom 08.03.2004 abgesegnet. Wesentliche Folgewirkungen die im Gesetz und nicht durch Vereinbarung der Fusionspartner geregelt wurden, betreffen die Wahlen und die weitere Geschäftsführung sowie die vorübergehenden Bestimmungen über das Ortsrecht.<sup>8</sup> Zudem wurde die Regelung über die Finanzausgleichsleistungen im § 8 des Neugliederungsgesetzes geregelt. Dabei erhielten die neugeschaffenen Kommunen die Leistungen des ThürFAG bereits ab dem 01.01.2004 entsprechend ihres Bestandes ab dem Inkrafttreten des Gesetzes am 16.03.2004.<sup>9</sup>

### **3 Ausgangslage der beiden Städte**

#### **3.1 Die Stadt Leinefelde**

Die Stadt Leinefelde erhielt erst in früher Vergangenheit im Jahre 1969 das Stadtrecht. Bis zu diesem Zeitpunkt galt Leinefelde als traditionell geprägtes Dorf. Immer mehr an Einfluss gewann der Ort durch die verkehrsgünstige Lage an der im 19. Jahrhundert erbauten Bahnstrecken Halle-Göttingen und Gotha-Leinefelde. So entwickelte sich Leinefelde zum Verkehrsknotenpunkt für Personen- und Güterverkehr.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> § 9 Abs. 4 Satz 2, 3 ThürKO.

<sup>8</sup> Vgl. § 5, 7 des Thüringer Gesetzes zur Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden.

<sup>9</sup> Vgl. § 12 des Thüringer Gesetzes zur Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden.

<sup>10</sup> Vgl. Frauenprojekt Tourisma/ZukunftsWerkStadt, Internet, gef. am 14.07.2012.

Sehr wesentlich wurde die Bedeutung Leinefeldes jedoch mit dem Eichsfeldplan von 1959 verändert. Der von der SED erlassene Entwicklungsplan sah vor, das Eichsfeld als sehr katholisch geprägte Region in das sozialistisch, planwirtschaftliche Modell der DDR einzugliedern. Zentraler Bestandteil darin war der Ausbau Leinefeldes zum wichtigsten Wohn- und Industriestandort des Eichsfeldes.<sup>11</sup> In Folge dessen, erlebte Leinefelde ein großes Bevölkerungswachstum. Vor allem die zahlreich geschaffenen Arbeitsplätze führten viele Menschen in die Leinestadt. Den großen Industrieanlagen folgte der Bau vieler Neubausiedlungen, der den zugezogenen Arbeitern Wohnmöglichkeiten geboten hat.

Anhand der Bevölkerungsentwicklung wird die enorme Veränderung der Stadt Leinefelde deutlich. So stieg die Zahl der Einwohner von ca. 2600 im Jahr 1960 auf ca. 16500 im Jahr 1990.<sup>12</sup> Dieser positive Trend endete jedoch mit dem Zeitpunkt der politischen Wende. Durch massiven Stellenabbau in den angesiedelten Betrieben wanderten viele Einwohner vor allem in die nahegelegenen alten Bundesländer Hessen und Niedersachsen ab. Die Stadt jedoch reagierte auf die enormen Veränderungsprozesse. Mit Hilfe eines Stadtentwicklungskonzeptes schafft es Leinefelde die überflüssigen Neubaugebiete in ansprechender Weise zurück zu bauen. Dieser enorme Umbau wurde durch mehrere Preise, wie zum Beispiel der Deutsche Städtebaupreis von 2003, honoriert.<sup>13</sup> Der Wegzug der Bevölkerung konnte durch dieses Projekt wie auch durch Ausweisung von Neubaugebieten in Grenzen gehalten werden. Laut dem Thüringer Landesamt für Statistik lebten am 31.12.2002 14387 Personen in Leinefelde.<sup>14</sup>

Die Entwicklung der Einwohnerzahl wurde jedoch auch von der Eingemeindung mehrerer Orte beeinflusst. Ab dem 16.10.1991 gehörte

---

<sup>11</sup> Vgl. Anhörung des Innenausschusses des Thüringer Landtags am 22.01.2004, 2004, S.27.

<sup>12</sup> Vgl. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Internet, gef. am 14.07.2012.

<sup>13</sup> Vgl. Anhörung des Innenausschusses des Thüringer Landtags am 22.01.2004, 2004, S.27.

<sup>14</sup> Thüringer Landesamt für Statistik, Bevölkerung Leinefelde, Internet, gef. am 20.07.2012.

die Gemeinde Breitenholz mit 524 Einwohnern zur Stadt Leinefelde.<sup>15</sup> Die Gemeinde Birkungen mit 1380 Einwohnern wurde am 08.08.1995 Ortsteil der Stadt Leinefelde.<sup>16</sup> Nachdem bereits seit Ende 1995 Leinefelde für Beuren die erfüllende Gemeinde war, wurde Beuren am 25.05.2000 mit 1293 Einwohnern eingemeindet.<sup>17</sup> So konnte der Wegzug der Bevölkerungen aus den Neubausiedlungen kompensiert werden. Erwähnenswert ist, dass ein Großteil der Hinzugezogenen aus den oben genannten Orten aus Leinefelde stammte, da viele das Eigenheim der Wohnung in den Neubaublöcken vorzogen.

### **3.2 Die Stadt Worbis**

Worbis ist eine historisch geprägte Gemeinde, die seit dem Jahr 1255 das Stadtrecht besitzt. Seit 1816 ist Worbis durchgängig Kreisstadt des Landkreises Eichsfeld gewesen. Erst im Jahr 1994 verlor sie im Zuge der Kreisgebietsreform des Freistaates Thüringen den Status der Kreisstadt an Heilbad Heiligenstadt. In Worbis blieben jedoch einige Einrichtungen der Kreisverwaltung erhalten. In dieser Zeit litt die Stadt Worbis enorm unter der Pro-Kopf-bezogenen Schlüsselzuweisung<sup>18</sup> und der immer noch vorhandenen Infrastruktur einer Kreisstadt. Nur durch die Ausgleichszahlung des Freistaates Thüringen, die aufgrund des Verlustes des Kreissitzes gezahlt wurden, konnte die dauernde Leistungsfähigkeit wieder erlangt werden. Zudem verzichtete das Land Thüringen auf Rückzahlung gewährter Bedarfszuweisungen.<sup>19</sup> Bereits im Jahr 1991 wurde die Verwaltungsgemeinschaft „Am Ohmgebirge“ mit den Gemeinden Breitenbach, Ferna, Kirchohmfeld und Wintzingerode gebildet. Der Verwaltungssitz

---

<sup>15</sup> Frauenprojekt Tourisma/ZukunftWerkStadt, Internet, gef. am 14.07.2012

<sup>16</sup> Thüringer Landesamt für Statistik, Bevölkerung Birkungen, Internet, gef. am 20.07.2012.

<sup>17</sup> Thüringer Landesamt für Statistik, Bevölkerung Beuren, Internet, gef. am 20.07.2012.

<sup>18</sup> Bis zur Aufhebung des § 9 ThürFAG erhielten teilfunktionale Mittelzentren eine sogenannte Vorwegschlüsselzuweisung, da sie durch ihre zentrale Funktion auch eine Infrastruktur für das Umland bereit stellen mussten. Diese Zuweisung wurde durch eine Kopfpauschale berechnet und zugewiesen..

<sup>19</sup> Vgl. Anhörung des Innenausschusses des Thüringer Landtags am 22.01.2004, 2004, S.41.

wurde in Worbis geschaffen. Im Jahr 1994 wurde die Gemeinde Kirchhofmfeld mit dem dazugehörenden Ortsteil Kaltohmfeld in die Stadt Worbis eingegliedert. Die direkte Bahnanbindung verlor die Stadt mit dem Rückbau der Bahnstrecke Leinefelde-Teistungen im Jahr 2001. Bekannt ist Worbis vor allem durch den seit 1996 bestehenden alternativen Bärenpark. Dort werden alternde bzw. misshandelte Bären und Wölfe aufgenommen, damit sie in einem großen Freigehege allmählich resozialisiert werden können. Der Park ist Anlaufpunkt für viele Touristen, die für die Besichtigung deutschlandweit anreisen.

### **3.3 Gemeinsame Planungen vor der Fusion**

Bereits in den frühen 1990er Jahren arbeiteten insbesondere die beiden Städte in verschiedenen Organisationen eng zusammen. Aufgrund der Festsetzung des Raumes Leinefelde-Worbis als funktions teiliges Mittelzentrum im Jahr 1991 wurde der Planungszweckverband Mittelzentrum gegründet. Dort wurden die Themenschwerpunkte Tourismus, Wirtschaft, Umwelt, Flächenentwicklung, Siedlungsentwicklung und Zentralörtliche Entwicklung in gemeinsamer Zusammenarbeit erarbeitet.<sup>20</sup> Wichtigstes Ergebnis des Zweckverbandes war der entworfene Flächennutzungsplan, indem die Entwicklung der einzelnen Orte aufeinander abgestimmt wurde. Auf Grund der positiven Eindrücke aus der gemeinsamen Zusammenarbeit sollte eine größere Gemeinde bereits in den Jahren 1993 und 1994 entstehen. Die beiden Stadträte von Leinefelde und Worbis stimmten damals für eine Fusion. Die einzelnen Dörfer, die davon auch betroffen waren, verhinderten jedoch durch ihre negativen Abstimmungen einen möglichen Zusammenschluss.<sup>21</sup> Zudem sind beide Städte seit 1995 Mitglied im nordthüringer Städtenetz SEHN. In diesem Arbeitskreis soll die Region Nordthüringen besser vermarktet werden. Die Region erzielt durch ein gemeinsames Gremium der Bürgermeister eine stärkere Vertretung nach außen. Zusätzlich ist es das Ziel, einen gegenseitigen Nutzen durch die Zusammenarbeit zu erreichen.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Usbeck, Internet, gef. am 21.07.2012.

<sup>21</sup> Vgl. Reinhardt/Lintzel, Bürgerinformation, Mai 2003.

<sup>22</sup> Vgl. Dönhoff, Internet, gef. am 21.07.2012.

Eine enge Zusammenarbeit besonders in Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung bestand schon vor der Fusion. Die Grundlagen waren ausreichend vorhanden und der gemeinsame Wille bildete sich im Rahmen der Zusammenarbeit weiter aus. Durch die positiven Erfahrungen der Stadt Leinefelde mit den eingemeindeten Ortsteilen Breitenholz, Birkungen und Beuren, sowie die enge Kooperation in der Verwaltungsgemeinschaft „Am Ohmgebirge“ wussten die einzelnen Gemeinden welche Vorteile aus einer größeren Gemeinschaft gezogen werden können. Diese Erfahrungen sollten im Endeffekt für die Fusion mit ausschlaggebend sein.

Der Bau der BAB 38, die genau zwischen den beiden Städten verläuft machte eine gemeinsame Planung unumgänglich. Vor allem die Gemeinde Breitenbach, Bestandteil der Verwaltungsgemeinschaft „Am Ohmgebirge“, und die Stadt Leinefelde waren in Ihrer Gemarkung betroffen. Um gegenläufige Planungen im Bereich der Erschließung von Gewerbegebieten in Richtung der BAB zu verhindern, wurden die Forderungen nach einer Städtefusion immer stärker. Der finanzielle Aspekt der Investitionen, die notwendig waren, um aus der exzellenten Anbindung an das neue Verkehrsnetz den größtmöglichen Nutzen zu ziehen brachte die Planungen weiter voran.<sup>23</sup>

#### **4 Verlauf der Städtefusion**

Am 31.01.2002 wurde schließlich eine Gesprächsrunde mit den Vertretern aller Orte abgehalten. Sie kamen zu dem Entschluss ein gemeinsames Themenpapier als Grundlage für die weiteren Verhandlungen zu entwerfen. Im Mai 2003 erfolgte die Information der Bürger der einzelnen betroffenen Gemeinden über die genauen Absichten. Daraufhin wurden in den Gemeinden Informationsveranstaltungen durch die Bürgermeister durchgeführt. Die Meinungen der Bürger in Bezug auf eine mögliche Städtefusion sollten damit in Erfahrung gebracht werden und in die Entscheidungen der Gemeinderäte mit einfließen.

---

<sup>23</sup> Vgl. Anhörung des Innenausschusses des Thüringer Landtags am 22.01.2004, 2004, S.43.



Am 25.06.2003 wurden die gleichlautenden Beschlüsse der Gemeinden an das Thüringer Innenministerium übergeben. Nach erfolgreicher Ressortabstimmung wurde der Gesetzesentwurf an den Thüringer Landtag weitergegeben. Nach der ersten erforderlichen Lesung wurde der Entwurf an den Innenausschuss übergeben. Die notwendige Bekanntmachung des Gesetzesvorschlages erfolgte am 02.10.2003. Der Innenausschuss des Thüringer Landtages veranstaltete letztendlich am 22.01.2004 eine Anhörung aller betroffenen Gemeinden um ein abschließendes Ergebnis zu erhalten. Die Veröffentlichung erfolgte am 08.03.2004 im Gesetzesblatt. Das Gesetz trat schließlich am 16.03.2004 in Kraft.

## **5 Leitkriterien kommunaler Zusammenschlüsse**

Die Bestandsänderung einer oder mehrerer Gemeinden ist laut § 9 Abs. 1 ThürKO vom Vorliegen von Gründen öffentlichen Wohls abhängig. Einen Katalog bzw. genaue Definitionen, welche Gründe für einen Zusammenschluss sprechen gibt es nicht. Somit ist dieser Begriff weit auslegbar und mehrere Gründe können dafür sprechen. In Zeiten leerer Gemeindekassen ist jedoch die Wahrung der Leistungsfähigkeit der Gemeindeverwaltung das vorherrschende Merkmal solcher Zusammenschlüsse.

In den bereits durchgeführten Gemeindegebietsreformen im Bundesgebiet, die bereits seit den 60er bis 70er Jahren abliefen, sind viele verschiedene Kriterien für Gemeindezusammenschlüsse genannt wurden. Eine Studie der Friedrich-Schiller-Universität Jena hat im Zuge einer Machbarkeitsstudie von Gemeindezusammenschlüssen diese Kriterien zusammengefasst und dabei sechs Leitkriterien entworfen. Diese lassen sich in drei verschiedene Arten einteilen. Neben den Strukturkriterien wurden noch die Funktions- und die raumordnerischen Kriterien genannt.<sup>24</sup>

Für diese Arbeit sind lediglich die Strukturkriterien einschlägig, die sich insbesondere auf die Tragfähigkeit (ausreichende Einwohner-

---

<sup>24</sup> Vgl. Scheube/ Sedlacek, 2007, S.16-17.

zahl) und die Leistungsfähigkeit (finanzielle Ausstattung) der Gemeinde beziehen<sup>25</sup>

## 5.1 Tragfähigkeit

Die Tragfähigkeit einer Gemeinde gibt an, ob sie eine ausreichende Einwohnerzahl besitzt.<sup>26</sup> Diesen Grundsatz hat die Studie der Universität Jena mit einigen Beispielen bestätigt, die im Folgenden erläutert werden. Der Gesetzgeber hat für das Land Thüringen eine Mindestgröße der Gemeinde von 3000 Einwohnern vorgeschlagen. Die Gemeinden, die in drei aufeinanderfolgenden Jahren diese Grenze unterschreiten, sollen sich einer Verwaltungsgemeinschaft oder einer erfüllenden Gemeinde anschließen.<sup>27</sup> Es wird davon ausgegangen, dass dann eine ausreichende Effizienz im Bereich der Verwaltung nicht mehr angenommen werden kann. Kann eine Gemeinde ihre Pflichtaufgaben aufgrund von fehlender Leistungsfähigkeit nicht mehr erfüllen, so hat sie diese Aufgabe nach § 3 Satz 2 ThürKO in kommunaler Zusammenarbeit abzuleisten. Eine mangelnde Gemeindegemeindeeinwohnerzahl begrenzt somit auch die Betätigung in Bezug auf bestimmte Versorgungseinrichtungen wie z.B. die Versorgung mit Wasser. Fraglich ist auch, ob die Aufrechterhaltung von Einrichtungen, wie ein gemeindliches Schwimmbad, weiter möglich ist. Es ist anzunehmen, dass bei geringer Einwohnerzahl solche freiwilligen Einrichtungen nur sehr schwer kostendeckend arbeiten und so von der Gemeinde in Betrieb gehalten werden können.

Die Gemeindemindestgröße scheint im Vergleich zu den Vorgaben in anderen Bundesländern sehr gering. Der Freistaat Sachsen als ebenfalls neues Bundesland strebt eine Mindestgröße von mindestens 5000 Einwohnern für ländliche Gemeinden und sogar 8000 Einwohner für zentralgelegene Gemeinden an.<sup>28</sup> Die Stadt Leinefelde-Worbis ist in dieser Hinsicht mit über 20000 Einwohnern zum Zeitpunkt der Fusion gut aufgestellt. Für die zukünftige Entwicklung der Mindest-

---

<sup>25</sup> Vgl. ebenda, S.17.

<sup>26</sup> Vgl. ebenda, S.18.

<sup>27</sup> Vgl. § 46 Abs. 3 ThürKO.

<sup>28</sup> Vgl. Staatsministerium des Innern, Freistaat Sachsen, Internet, gef. am 28.07.2012.

größe der Thüringer Gemeinden kann angenommen werden, dass diese klar erfüllt werden. Die Einwohnerzahl ist auch entscheidend für die Ausstattung mit finanziellen Mitteln aus dem Finanzausgleich. So ist nach § 8 Abs. 1 ThürFAG die Höhe der Schlüsselzuweisungen, die die Gemeinde vom Land Thüringen erhält abhängig von der Einwohnerzahl. Mit ihr wird der Finanzbedarf der Gemeinde ermittelt. Dieser fällt bei entsprechend niedriger Einwohnerzahl auch sehr gering aus. Die höheren Schlüsselzuweisungen für die größeren Gemeinden werden mit Ihrer „zentralörtlichen Funktion“<sup>29</sup> begründet. Sie stellen zumeist Einrichtungen nicht nur für die eigenen Einwohner, sondern auch für die Bürger der umliegenden Gemeinden zur Verfügung. Diese „regionalen externen Effekte“<sup>30</sup> werden mit Hilfe der Gemeindegrößenklassen ausgeglichen.

Die beiden Stadtteile Leinefelde und Worbis boten für das Umland bereits vor der Fusion Leistungen an, die auch von Einwohnern anderer Gemeinden in Anspruch genommen wurden. Die Ausstattung mit Zuweisungen vom Land war aber sehr gering. Die Angebote konnten nach der Fusion besser erfüllt werden. Bei der Beurteilung der aktuellen Tragfähigkeit einer Gemeinde ist zudem der Bevölkerungsrückgang zu berücksichtigen.<sup>31</sup> Bei einem Zusammenschluss ist darauf zu achten, dass die neugeschaffene Gemeinde auf Dauer die Tragfähigkeit erfüllt und nicht durch den Rückgang der Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten enorm an Leistungsfähigkeit einbüßt. Die aktuelle Bevölkerungsentwicklung für den Landkreis Eichsfeld sieht ein Schwund von 18,6% bis zum Jahr 2030 voraus.<sup>32</sup> Legt man dies für die Stadt Leinefelde-Worbis zu Grunde, erhält man eine Einwohnerzahl von ca. 16000. Die Einheitsstadt hätte somit seit der Fusion ungefähr einen Bevölkerungsrückgang von 5000 Einwohnern zu verzeichnen. Leinefelde-Worbis wäre trotzdem eine Gemeinde mit einer Größe, die für die Erhaltung der Leistungsfähigkeit ausreicht.

---

<sup>29</sup> Zimmermann, 1999, S. 235.

<sup>30</sup> Ebenda.

<sup>31</sup> Vgl. Scheube/ Sedlacek, 2007, S.18.

<sup>32</sup> Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik, Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung nach Kreisen, Internet, gef. am 29.07.2012 .

Das Abstellen der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde auf die Einwohnerzahl ist jedoch strittig. Der Landtag setzte in der 4. Legislaturperiode eine Enquetekommission ein um die bestehenden Verwaltungsstrukturen zu untersuchen. Unter dem Titel „Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisgebietsstrukturen in Thüringen und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen“ wurde auch auf die Frage der Gemeindegröße eingegangen. Zur Voraussetzung der Selbstständigkeit von Gemeinden wurde berichtet, dass „Die Größe kommunaler Gebietskörperschaften...nicht notwendig die Effektivität bzw. Ineffektivität der Verwaltung [bedingt]. So gibt es kleine, sehr effektive und große, weniger effektive Gemeinden im Freistaat. Daher ist das Abstellen auf die Einwohnerzahl einer Gemeinde für eine zukunftsfähige Struktur nur ein Kriterium.“<sup>33</sup>

## 5.2 Leistungsfähigkeit

Die finanzielle Ausstattung der Gemeinde ist die wichtigste Kennzahl. Gemäß Art. 28 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 91 ThürVerf wird den Kommunen das Selbstverwaltungsrecht zugebilligt. Alle Angelegenheiten, die die Gemeinde betreffen, werden somit allein durch die Gemeinde geregelt. Ausprägung dieser Allzuständigkeit ist unter anderem die Finanzhoheit. Diese gewährt den Gemeinden die Befugnis, die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde im Rahmen eines geordneten Haushaltswesens selber zu regeln.<sup>34</sup> Die durch die Einnahmewirtschaft zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel müssen ausreichend vorhanden sein. Gemäß § 53 Abs. 1 Satz 1 ThürKO hat die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft so zu planen, dass die stete Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Zu den Aufgaben der Gemeinde zählen neben den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, die übertragenen Aufgaben. Dies zeigt, dass eine umfangreiche finanzielle Ausstattung notwendig ist, um die wirtschaftliche Unterhaltung der Infrastruktureinrichtungen, die Investitionstätigkeit sowie die Kreditfähigkeit der Kommune garantieren zu können.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Thüringer Landtag, Enquetekommission, 04.05.2009, S.199.

<sup>34</sup> Vgl. BVerfGE 26, 228.

<sup>35</sup> Vgl. Scheube/Sedlacek, 2007, S.19.

Das Innenministerium Mecklenburg-Vorpommerns hat diese Thematik aufgegriffen und im Rahmen eines Runderlasses zur dauernden Leistungsfähigkeit von Kommunen Merkmale definiert, die eine dauernd leistungskräftige Kommune charakterisieren. Demnach soll eine Kommune ihre eigenen und übertragenen Aufgaben pflichtgemäß erfüllen und den aus der Erfüllung der Aufgaben resultierenden Ausgabenverpflichtungen fristgerecht nachkommen. Zudem ist die Kommune angehalten, die nötigen Ersatz- oder Neuinvestitionen aus dem bestehenden Verwaltungshaushalt zu finanzieren um somit den Erhalt des Vermögens zu ermöglichen. Bei geplanten Investitionen im Vermögenshaushalt sind die fristgerechten Zahlungen des Schuldendienstes einzuhalten. Über die Pflichtaufgaben hinaus sind die freiwilligen Leistungen im geplanten Umfang zu erfüllen.<sup>36</sup> Die so erreichte finanzielle Leistungsfähigkeit soll dazu beitragen, dass die Kommune der Daseinsfürsorge Ihrer Einwohner im vollen Umfang nachkommt. Darüber hinaus ist die Wahrung der Eigenart der Gemeinde mittels Erfüllung freiwilliger Aufgaben wichtig. Erreicht wird dies unter anderem durch Förderung der kulturellen Einrichtungen und Unterstützung des vorherrschenden Vereinslebens.

## **6 Gründe für die Fusion und deren Realisierung**

### **6.1 Stärkung der Finanzkraft**

Ein wichtiger Aspekt für die größere Gemeindestruktur sind die Mehreinnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Dies wird durch die Aussage in der Stellungnahme der Stadt Leinefelde im Gesetzgebungsverfahren deutlich.<sup>37</sup> Diese werden aus der Berechnung von Steuerkraftmesszahl und dem durchschnittlichen Finanzbedarf bestimmt. Durch die Differenz aus Finanzbedarf und Steuerkraft wird die Höhe der Schlüsselzuweisungen ermittelt.<sup>38</sup> Eine Beispielrechnung mit den Einwohnerzahlen vom 31.12.2002 soll den größeren

---

<sup>36</sup> Junker, S.8, Internet, gef. am 28.07.2012.

<sup>37</sup> Vgl. Reinhardt, Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren, 11.11.2003.

<sup>38</sup> § 8 ThürFAG.

Finanzbedarf deutlich machen.<sup>39</sup> Zur Anwendung kommt die Berechnung, die ab dem Jahr 2008 gilt.

Bei der Berechnung des Finanzbedarfes hat die Einwohnerzahl der Gemeinde eine entscheidende Rolle. Es gelten sogenannte Gemeindegrößenklassen. Für diese einzelnen Gruppen sind Hundertsätze festgelegt, die die Einwohnerzahl veredeln.<sup>40</sup> Die neue Stadt Leinefelde-Worbis hat mit der Einwohnerzahl von 21463<sup>41</sup> ein Hundertsatz von 115 bis 120 %. Der genaue Hundertsatz wird durch die Zugrundelegung der tatsächlichen Einwohnerzahl linear interpoliert.<sup>42</sup>

Für die Stadt Leinefelde-Worbis ergibt sich ein tatsächlicher Hundertsatz von 115,27425 %.<sup>43</sup> Bei der Berechnung der Bedarfsmesszahl ist somit von einer fiktiven Einwohnerzahl von 24741,31228 auszugehen, der mit dem einheitlichen Grundbetrag multipliziert wird. Dieser wird jährlich von der Landesregierung festgelegt.

Die Beispielrechnung mit den Einwohnerzahlen vom 31.12.2002 der Stadt Leinefelde in Höhe von 14387 Einwohnern und der Verwaltungsgemeinschaft „Am Ohmgebirge“ mit 7067 Einwohnern<sup>44</sup> ergibt eine gemeinsame fiktive Einwohnerzahl von 23707,70374. Es ist deutlich erkennbar, dass durch die größere Bevölkerungszahl somit enorme Vorteile bei der Berechnung der fiktiven Einwohnerzahl zu erreichen sind.

Vor Abschluss der Fusion wurde die zusätzlichen Einnahmen aus dem Landesfinanzausgleich auf bis 1,3 Mio. € geschätzt.<sup>45</sup> Tatsächlich

---

<sup>39</sup> Thüringer Landesamt für Statistik, Bevölkerung Landkreis Eichsfeld, Internet, gef. am 23.07.2012.

<sup>40</sup> Vgl. § 10 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG.

<sup>41</sup> Bei der Einwohnerzahl der Einheitsstadt sind die Einwohner von Ferna nicht aufgenommen. Ferna war bis zur Fusion Mitglied in der Verwaltungsgemeinschaft „Am Ohmgebirge“. In sämtlichen Beispielrechnungen, die für die Entscheidung getätigt wurden, waren die Einwohner von Ferna registriert.

<sup>42</sup> Vgl. § 10 Abs. 1 Satz 3 ThürFAG.

<sup>43</sup> Der tatsächliche Hundertsatz wird auch Hauptansatz genannt.

<sup>44</sup> Die Einwohner von Ferna sind nicht mit einbezogen.

<sup>45</sup> Schollmeyer, 28.02.2002.

sind die Einnahmen aus dem Kommunalen Finanzausgleich um ca. 1,25 Mio. € vom Jahr 2003 zum Jahr 2004 gestiegen.<sup>46</sup>

Neben dem Aspekt, dass die Schlüsselzuweisungen insgesamt anstiegen, wurde die Städtefusion durch die Regelung im verabschiedeten Gesetz finanziell begünstigt. Die höhere Zahl der Einwohner würde auf Grund des Inkrafttretens des Gesetzes erst am 16.03.2004 ausschlaggebend werden. Für die Berechnung der allgemeinen Finanzausgleichszuweisung galt die Bestandsänderung bereits ab dem 01.01.2004.<sup>47</sup> Fiktiv bestand die Einheitsstadt demnach bereits vier Monate vor der Fusion um die höheren Mehreinnahmen aus dem Landesfinanzausgleich zu erhalten. Der damalige Innenminister Herr Trautvetter führte in der ersten Beratung zum Gesetzesentwurf der Landesregierung aus, dass „das Finanzausgleichsgesetz die finanziellen Zuwendungen immer auf Basis des Bestandes der Einwohnerzahl am 01.01. regelt. Wir [der Landtag] sollten die freiwilligen Zusammenschlüsse damit begünstigen, dass es uns vielleicht gelingt, dieses Gesetz entsprechend frühzeitig hier im Landtag zu verabschieden.“<sup>48</sup> Da die rechtzeitige Verabschiedung des Gesetzes nicht gelang, wurde der zusätzliche Paragraph in das Gesetz eingefügt, der die Zahlung der höheren Schlüsselzuweisungen ab dem 01.01.2004 vorsah.<sup>49</sup>

## 6.2 Reform der Verwaltung

Im Mittelpunkt der Veränderungen in der Verwaltung standen die Vorteile, die aus dem vorhandenen Personal gezogen werden konnten. Zum einen sollte die Verwaltung durch die höhere Anzahl von qualifizierten Mitarbeitern ihre Aufgaben besser erledigen können. Die Spezialisierung einzelner Verwaltungsbereiche konnte somit realisiert werden. Zudem sollten die Einwohner eine verbesserte Qualität der einzelnen Dienstleistungen erhalten. Eine höhere Rechtssi-

---

<sup>46</sup> Vgl. Anlage 1.

<sup>47</sup> Vgl. § 8 des Thüringer Gesetzes zur Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden.

<sup>48</sup> Protokoll zur ersten Beratung des Thüringer Landtages zur Drucksache 3/3562, S.82.

<sup>49</sup> Zum Zeitpunkt der Fusion bestand die Regelung des § 36 ThürFAG noch nicht, die freiwillige gemeindliche Zusammenschlüsse fördert.

cherheit der einzelnen Entscheidungen und eine schnellere Bearbeitung wurden erwartet.<sup>50</sup>

Hinzu kommt, dass Personal eingespart werden konnte. Diese freien Kapazitäten konnten wie angeführt für die Spezialisierung genutzt werden oder zum Stellenabbau herangezogen werden. Jedoch ist bei einem Zusammenschluss geregelt, dass alle Bediensteten ausnahmslos übernommen werden. Die Reduzierung der Angestellten und Beamten sollte im Zuge der ruhestandsbedingten Abgänge erfolgen.<sup>51</sup> Die Anzahl der Beschäftigten sank in den Jahren nach der Fusion stetig. Die Personalkosten konnten im selben Zeitraum entscheidend reduziert werden, da viele Beschäftigte aus Altersgründen in den Ruhestand gingen und dafür teils jüngeres Personal eingestellt wurde. Dadurch entstand ein günstigeres Lohnniveau. Dieser Trend hielt bis zum Jahr 2007 an. In Folge von Tarifierhöhungen im öffentlichen Dienst stiegen danach die Ausgaben für das Personal wieder an.<sup>52</sup>

Trotz der Personalreduzierung war es möglich wichtige Dienstposten zu besetzen, die für die Entwicklung der Stadt enorm von Bedeutung waren. So gelang es, den Bereich der Wirtschaftsförderung und des Stadtmarketings, der beispielsweise für die neu entstehenden Gewerbegebiete notwendig war, personell zu besetzen.<sup>53</sup>

Zu den Veränderungen im Personal gehörten ebenso die Einsparungen bei den kommunalen Wahlbeamten. Alle Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft, wie auch die Stadt Leinefelde besaßen bis zur Fusion jeweils einen Bürgermeister. Nachdem die Kommunalwahlen 2004 durchgeführt waren, gab es lediglich für die Einheitsstadt mit Herrn Gerd Reinhardt einen Bürgermeister. In den Stadtteilen Leinefelde-Worbis gibt es seitdem ehrenamtliche Ortsteilbürgermeister, die je nach Einwohnerzahl eine Aufwandsentschädigung erhalten. Dabei ist anzumerken, dass Ortsteilbürgermeister nur maximal 45% der Aufwandsentschädigung eines ehrenamtlichen Bürgermeisters erhalten.<sup>54</sup> Vor allem in den Gemeinden Breitenbach, Leinefelde, Wintzin-

---

<sup>50</sup> Vgl. Thüringer Landtag, Drucksache 3/3562, 02.09.2003, S. 9.

<sup>51</sup> Vgl. Reinhardt/Lintzel, Verwaltungsvorlage, 29.05.2005, S. 6.

<sup>52</sup> Reinhardt, Rechenschaftsbericht Haushaltsjahr 2009, Februar 2011, S.16.

<sup>53</sup> Vgl. Reinhardt/Lintzel, Verwaltungsvorlage, 29.05.2005, S. 6.

<sup>54</sup> § 2 Abs. 1 Satz 2 ThürAufEVO.



gerode und Worbis, die vor der Fusion je einen ehrenamtlichen Bürgermeister besaßen, hatte dies finanzielle Einsparungen zur Folge. Nach der Kommunalwahl stand auch der erste Stadtrat fest. Durch die geringere Anzahl an gewählten Vertretern kam es auch zu Einsparungen bei den Entschädigungen für die Mitglieder des Stadtrates.

Als große Veränderung musste auch der Sitz der Verwaltung geregelt werden. Die Lösung beinhaltete, dass der Amtssitz des Bürgermeisters sich in Worbis befindet. Der Sitz der Verwaltung wurde auf die Stadtteile Leinefelde und Worbis aufgeteilt. Die dezentrale Verwaltung ist nicht die Ideallösung für den reibungslosen Ablauf der Verwaltungstätigkeiten. Jedoch konnte keine der vorhandenen Gebäude die gesamte Verwaltung aufnehmen. Die Liegenschaften mussten demnach, räumlich getrennt, bestmöglich genutzt werden.

Um bei späteren auftretenden Mehrkosten durch die dezentrale Regelung reagieren zu können, hat der Landtag entschieden, die Festlegung des Sitzes der Verwaltung nicht in das Gesetz aufzunehmen.<sup>55</sup> Die Regelung wäre andernfalls nicht mehr abänderbar. Der Gesetzgeber hat dem Stadtrat von Leinefelde-Worbis die Entscheidungsmacht über die Sitzfrage übertragen.<sup>56</sup>

### **6.3 Stärkung des Standortes**

Zur Sicherung und Erhalt des Mittelzentrums Leinefelde-Worbis gemäß dem Landesentwicklungsplan war es von Nöten die Funktionsteiligkeit<sup>57</sup> aufzulösen und somit den Bestand zu sichern. Der neue Entwicklungsplan aus dem Jahr 2004 des Ministeriums für Bau und Verkehr sah nur unter bestimmten Ausnahmen noch funktionsteilige Zentren vor. Eine alle drei Jahre wieder durchzuführende Prüfung testete diese Gebilde auf ihre Wirksamkeit. Durch die Fusion zur Ein-

---

<sup>55</sup> Vgl. Thüringer Landtag, Drucksache 3/3562, 02.09.2003, S. 12.

<sup>56</sup> Vgl. § 1 Abs. 4 des Thüringer Gesetzes zur Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden.

<sup>57</sup> Funktionsteilige Zentren sind Verbindung nicht zusammengehörender zentraler Orte, die auf Grund vertraglicher Vereinbarungen, enger Verflechtungen und einem gemeinsamen Flächennutzungsplan einen gemeinsamen Versorgungsbereich bilden.

heitsstadt, galt die Stadt nunmehr als Mittelzentrum.<sup>58</sup> Es bestand die Annahme seitens der Verantwortlichen, dass sich die Entscheidungen bezüglich finanzieller Ausstattung in Zukunft immer mehr an dem Landesentwicklungsplan orientieren.<sup>59</sup>

Trotz des Bestehens des funktionsteiligen Mittelzentrums wurde es vor allem für die beiden Städte notwendig eine noch engere Abstimmung über die wirtschaftliche Entwicklung zu beschließen. Auf Grund der getrennten Entscheidungshoheiten entwickelten sich die beiden Städte parallel, so dass sie sich gegenseitig blockierten.<sup>60</sup> In dem Konstrukt der Einheitsstadt kann jetzt jede Gemeinde ihre Eigenarten mehr ausarbeiten und somit positiv auf die Entwicklung der gesamten Stadt Einfluss nehmen. Die Stadt Worbis zum Beispiel kann als staatlich anerkannter Erholungsort für die Bevölkerung vor allem Wohn- und Urlaubsstandort werden. Demgegenüber ist Leinefelde mit der bereits vorherrschenden Infrastruktur als Gewerbe- und Industriestandort geeignet. Somit können die Investitionen gezielt an dem Bedarf orientiert werden. Jede einzelne Maßnahme hat folglich einen größeren Nutzen, da mehr Bewohner als Konsumenten der Dienstleistung oder Einrichtung in Frage kommen. Zudem kam die Aufgabe des Ausbaus der Gewerbeflächen in Richtung der neu gebauten BAB hinzu. Die bestmögliche Ausnutzung dieses immens wichtigen Verkehrsweges wurde durch die gemeinsame intensive Planung möglich. Ein zusammenhängendes Gemeindegebiet in diesem Bereich der BAB konnte dabei viele Probleme beseitigen. Die entstehenden Kosten waren zudem mit einem größeren Haushaltsvolumen, das die Einheitsstadt bereit stellte, besser umsetzbar.

#### **6.4 Umsetzung der geplanten Investitionen**

Zusätzlich ermöglichte die Fusion vor allem für die kleineren Ortsteile eine Verbesserung der Finanzierung von größeren Investitionen. Durch das geringe Haushaltsvolumen während der Eigenständigkeit war die Realisierung von Großprojekten durch die erschwerte Kre-

---

<sup>58</sup> Ministerium für Bau und Verkehr, Internet, gef. am 17.08.2012.

<sup>59</sup> Vgl. Reinhardt/Lintzel, Verwaltungsvorlage, 29.05.2005, S. 6.

<sup>60</sup> Vgl. Reinhardt, Stellungnahme zum Gesetzgebungsverfahren, 11.11.2003.

ditbeschaffung nicht möglich. Investitionen in höheren Größenordnungen waren mit dem gemeinsamen Haushalt umsetzbar.<sup>61</sup>

Die einzelnen neuen Stadtteile sollten im Rahmen der Fusionsgespräche ihre Wünsche bezüglich zu tätigender Fusionen äußern. Die Aufstellungen für die einzelnen Einwohnerversammlungen im Jahr 2010 zeigen die Umsetzung größerer Vorhaben in den kleinen Ortsteilen.

Im Stadtteil Kaltohmfeld wurde im Rahmen des Dorferneuerungsprogramms die Oberdorfstraße erneuert. Dieses Projekt hatte ca. ein Investitionsvolumen von insgesamt 366.000 €. <sup>62</sup> Als Ortsteil von Kirchohmfeld mit einer gemeinsamen Einwohnerzahl von ungefähr 600 Einwohnern wäre dieses Projekt nicht finanzierbar gewesen. In Birkungen konnte der Ausbau des Gewerbegebietes vorgenommen werden, um für die bereits angesiedelten bzw. zukünftigen Unternehmen beste Voraussetzungen zu schaffen. Die Baumaßnahmen beliefen sich insgesamt auf eine Summe von 425.000 €. <sup>63</sup> Die Sportanlage im Stadtteil Breitenholz konnte mit Hilfe des zur Verfügung stehenden Investitionsrahmens für 126.000 € umgebaut werden. <sup>64</sup>

Das größte Bauprojekt der Stadt Leinefelde-Worbis ist die Burg Scharfenstein. Das historische Gebäude ist dem Stadtteil Beuren zuzuordnen. Für die Sanierung der Burg wurden allein bis zum Ende des Jahres 2009 ca. 3,45 Mio. € investiert. <sup>65</sup> Der Ort soll sowohl als Ausflugsziel für Touristen wie auch als kultureller Veranstaltungsort dienen. Die immensen Baukosten konnten nur durch das große gemeinsame Haushaltsvolumen der Einheitsstadt finanziert werden. Das Projekt hilft der Stadt, ein touristisch beliebter Ort zu werden.

Die Stadt Worbis konnte durch die Fusion ebenso große Vorteile in Bezug auf die städtebaulichen Investitionen für sich verbuchen. Durch die sehr niedrige Einwohnerzahl von unter 5000 wäre es nicht möglich gewesen aus den Förderprogrammen der Europäischen Union, insbesondere dem EFRE-Programm, finanzielle Unterstützung zu

---

<sup>61</sup> Thüringer Landtag, Drucksache 3/3562, 02.09.2003, S. 9.

<sup>62</sup> Stadt Leinefelde-Worbis/Kämmerei, Investitionen in Kaltohmfeld.

<sup>63</sup> ebenda, Investitionen in Birkungen.

<sup>64</sup> ebenda, Investitionen in Breitenholz.

<sup>65</sup> ebenda, Investitionen in Beuren.

erhalten. Die Förderprogramme von 2007 bis 2013 setzten eine Einwohnerzahl von mindestens 10000 Einwohnern voraus.<sup>66</sup> Die Neugestaltung des Rossmarktes und Friedensplatzes für ca. 1,5 Mio. € in Worbis konnte mit Hilfe von Fördermitteln aus dem EFRE-Programm finanziert werden.<sup>67</sup>

Aus der Auswertung der Investitionssummen ist zu erkennen, dass in den großen Stadtteilen mehr Investitionen getätigt wurden im Verhältnis zu den übrigen Ortsteilen.<sup>68</sup> Dies resultiert daraus, dass sowohl Leinefelde als auch Worbis eine größere regionale Bedeutung besitzen und somit die meisten infrastrukturellen Einrichtungen vorhalten müssen. Zudem werden die Baumaßnahmen in den Stadtkernen von Leinefelde und Worbis durch die Förderprogramme besser unterstützt und sind demnach leichter zu finanzieren. Jedoch besitzen auch die kleineren Stadtteile Gebäude, die für die Einwohner von großer Bedeutung sind. Sie sind für das kulturelle Leben sehr wichtig und tragen zu der Einwohnerbindung teil. Das Ziel muss sein, in einem gut abgestimmten Rahmen zwischen ländlichen und städtischen Gebieten die Einheitsstadt für die Einwohner interessant zu machen. Sowohl die Vorhaltung von Arbeitsplätzen als auch die Erholungs- und Freizeitmöglichkeiten müssen gegeben sein. Jeder Stadtteil erhielt im Laufe der Jahre das Geld für Investitionen, die das Ortsbild oder das kulturelle Leben in den einzelnen Orten förderten. Die Aussage, dass neben den beiden Städten auch die umliegenden Dörfer von der Fusion profitierten, ist unumstritten.

## **7 Auswertung einzelner finanzieller Kennzahlen**

### **7.1 Steuerkraftmesszahl**

Um eine aussagekräftige Wertung zu der Entwicklung der Steuerkraftmesszahl zu erreichen, stellt der Verfasser die Zahlen der Stadt Leinefelde-Worbis im Vergleich zu zwei anderen gleichartigen Städten auf. Zum einen die im Kyffhäuserkreis gelegene Stadt Sonders-

---

<sup>66</sup> ThStBauFR, 01.01.2008, Abschnitt 29, Internet.

<sup>67</sup> Stadt Leinefelde-Worbis/Kämmerei, Investitionen in Worbis.

<sup>68</sup> Anlage 3.

hausen, die eine wenig höhere Einwohnerzahl, durch eine Eingemeindung zum 01.01.2007, als Leinefelde-Worbis aufweist. Eine zahlenmäßig geringere Einwohnerzahl besitzt die Stadt Bad Langensalza.<sup>69</sup> Von der regionalen Bedeutung sind die drei Städte sehr ähnlich. Aus der Analyse ist ersichtlich, dass die Steuerkraftmesszahl Leinefelde-Worbis stetig ansteigt. Bezogen auf die Einwohner besitzt die Stadt die höchste Messzahl. Der höchste Verlust an Einwohnern der drei Städte in dem Zeitraum vom Jahr 2003 zum Jahr 2011 kommt dabei Leinefelde-Worbis entgegen. Grundsätzlich hat die Einheitsstadt seit der Fusion eine positive Entwicklung der Steuerkraft erreicht.

Entscheidend für die tatsächliche Höhe der Steuereinnahmen ist die Festlegung der Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer. Um eine einheitliche Entwicklung zu erreichen, war es notwendig, diese schnellstmöglich in den einzelnen Stadtteilen anzugleichen. Dies gelang vor der Fusion nicht. Für das Haushaltsjahr 2004 galten die alten Regelungen weiter. Für die Stadtteile Leinefelde, Birkungen, Breitenholz, Beuren und Wintzingerode galten für die Grundsteuer A ein Hebesatz von 300 v.H., für die Grundsteuer B 330 v.H. und für die Gewerbesteuer ein Hebesatz von 330 v.H.. Die Stadtteile Worbis, Kaltohmfeld und Kirchohmfeld wiesen abweichend davon einen Hebesatz für die Grundsteuer A von 250 v.H. und einen Hebesatz für die Gewerbesteuer von 320 v.H. aus. Der Stadtteil Breitenbach legte den Satz für die Grundsteuer A auf 300 v.H., den Satz für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer auf 320 v.H. fest.<sup>70</sup> Mit dem Haushaltsjahr 2005 wurden die Hebesätze letztendlich in allen Stadtteilen vereinheitlicht. Es gelten seit dem die Hebesätze für die Grundsteuer A von 300 v.H., für die Grundsteuer B von 330 v.H. und für die Gewerbesteuer ein Satz von 330 v.H..<sup>71</sup> Die Kontinuität der Hebesätze lässt auf sehr solide Steuereinnahmen schließen. Die Stadt war in den Jahren nach der Fusion nicht gezwungen, auf Grund finanzieller Engpässe die Hebesätze anzuheben. Die Stabilisierung in diesem Bereich ist für die Investoren in den neu geschaffenen Gewerbegebieten

---

<sup>69</sup> Anlage 2.

<sup>70</sup> § 4 Haushaltssatzung 2004.

<sup>71</sup> § 4 Haushaltssatzung 2005.

ein gutes Zeichen für Stabilität. Anhand der Entwicklung der Einnahmen aus der Gewerbesteuer ist dies ersichtlich.<sup>72</sup>

## 7.2 Schuldenstand

Aus dem Rechenschaftsbericht zum Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2009 ist die Entwicklung der Schulden ersichtlich. Der Schuldenstand hielt sich nach der Fusion zunächst stabil. In den Jahren 2004 bis 2007 konnten die Schulden sogar um 0,2 Mio. € gemindert werden. Im Verlauf des Jahres 2008 mussten auf Grund eines Förderprogrammes zur Erschließung des Altstandortes Gewerbegebietes Ost kurzfristig Kredite mit einer Summe von 10 Mio. € als Darlehen aufgenommen werden. Die in Anspruch genommenen Darlehen konnten durch die Zahlung der Fördersummen in den darauffolgenden Jahren wieder getilgt werden.<sup>73</sup> Im Zuge der Einführung der Doppik wurden zudem mit Beginn des Haushaltsjahres 2009 durch die konkrete Aufstellung der Schulden ca. 3,2 Mio. € an Schulden an die Eigenbetriebe übertragen.<sup>74</sup> Bei der Betrachtung der Pro-Kopf-Verschuldung wird deutlich, dass die Verschuldung bis zum Jahr 2009 unter den Werten des Freistaates Thüringen und dem Landkreis Eichsfeld liegt. Selbst die immense Darlehensaufnahme im Jahr 2008 lässt den Pro-Kopf-Schuldenstand im Rahmen bleiben.<sup>75</sup>

Wichtig war im Laufe der Jahre auch die Reduzierung des Bürgerschaftsrisikos gegenüber den städtischen Unternehmen. Zu diesen zählen die Wärmeversorgung Leinefelde, die Wärmeversorgung Worbis, die Städtische Wohnungsgesellschaft und die Freizeit GmbH Worbis. Die Bürgschaften konnten um die Hälfte von 14,2 Mio. € auf 7,1 Mio. € reduziert werden.<sup>76</sup> Einer möglichen Belastung im Bürgerschaftsfall wurde somit aus dem Weg gegangen.

---

<sup>72</sup> Reinhardt, Rechenschaftsbericht Haushaltsjahr 2009, Februar 2011, S.13.

<sup>73</sup> ebenda, S.17.

<sup>74</sup> ebenda, S.17.

<sup>75</sup> Reinhardt, Rechenschaftsbericht Haushaltsjahr 2009, Februar 2011, S.17.

<sup>76</sup> ebenda, S.18.

### 7.3 Liquiditätslage

Der kommunale Haushalt sollte zur Deckung der kurzfristigen anfallenden Verbindlichkeiten jederzeit die nötigen liquiden Mittel zur Verfügung haben. Dem Rechenschaftsbericht ist zu entnehmen, dass in den Haushaltsjahren nach der Fusion jederzeit verfügbare liquide Mittel vorhanden waren. Lediglich im Jahr 2005 waren diese auf ca. 200.000 € gesunken. Jedoch war im Haushaltsjahr 2005 wie auch in den anderen Jahren keine Aufnahme der Kassenkredite nötig, um die Liquidität zu gewährleisten.<sup>77</sup> Im Allgemeinen folgt damit die Stadt Leinefelde-Worbis dem Trend in Thüringen. Deutschlandweit wurden neben Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen die wenigsten Kassenkredite aufgenommen. Hingegen wurden in einigen Bundesländern sie sogar zu längerfristigen Finanzierungen herangezogen.<sup>78</sup>

In den Haushalten der Stadt Leinefelde-Worbis war somit jederzeit für das Aufkommen kurzfristiger Verbindlichkeiten gesorgt. Besonders in den Jahren 2004 und 2008 wäre es möglich gewesen überschüssige liquide Mittel zum Schuldenabbau zu verwenden oder diese gewinnbringend anzulegen. Eventuell sind so freie finanzielle Mittel ungenutzt geblieben.

## 8 Vor- und Nachteile der Fusion in der Rückschau

Positiv zu bewerten, ist das größere Haushaltsvolumen durch die Städtefusion. Es kam nicht nur zu einer Aufrechnung der einzelnen Haushalte. Durch den Effekt der Einwohnerveredelung konnten Mehreinnahmen im Bereich der Schlüsselzuweisungen erzielt werden. Dies hatte zum Ergebnis, dass sich die Kreditwürdigkeit der Einheitsstadt erhöhte. Größere infrastrukturelle Maßnahmen, besonders in den Bereichen Straßen- und Städtebau, konnten somit realisiert werden. Besonders die kleineren Stadtteile profitierten oder werden von diesen Möglichkeiten profitieren. Investitionen, die über die eigenen Möglichkeiten der einzelnen Orte hinausgehen, können durchgeführt werden.

---

<sup>77</sup> ebenda, S.21.

<sup>78</sup> Vgl. Rehm/Matern-Rehm, 2010, S. 156.

Jedoch müssen die Forderungen der einzelnen Stadtteile besser miteinander abgestimmt werden. Parallele Entwicklungen werden durch die Aufstellung des Stadtentwicklungskonzeptes verhindert. Gewünschte Projekte werden dabei an diesem Konzept gemessen. Sie müssen in das Bild der Gesamtstadt passen. Zum Beispiel soll der Bau mehrerer Badeeinrichtungen verhindert werden, um den Betrieb annähernd kostendeckend zu halten. Diese Gegebenheit bedeutet zugleich für die Stadtteile, dass sie nicht jede öffentliche Einrichtung vorhalten müssen, um ihren eigenen Aufgaben gerecht zu werden. Die einzelnen Stadtteile können sich auf ihre Vorzüge beschränken. In den kleineren Orten kann mehr auf das kulturelle Leben eingegangen werden. Im Konzept der Stadtentwicklung stellen sie den Wohnstandort dar. Wohingegen vor allem die beiden Städte die Flächen für die Industrieansiedlungen bereit stellen, um die Arbeitsmöglichkeiten zu garantieren.

In der Betrachtung der Investitionen werden die Grenzen deutlich. Nicht jeder Stadtteil kann sofort von den finanziellen Möglichkeiten profitieren. Die zeitgleichen Investitionen in allen Teilen der Stadt sind nicht machbar. Demnach muss die Realisierung größerer Maßnahmen auf die Jahre aufgeteilt werden.

Durch die erreichte Größe sind seit der Fusion auch die Chancen bei der Erlangung von Fördergeldern der EU gestiegen. Dabei spielt die größere Einwohnerzahl eine entscheidende Rolle, um überhaupt bestimmte Programme in Anspruch zu nehmen. Daneben besitzt die Einheitsstadt größeren Einfluss auf die Verteilung der Fördergelder, da mit dem Anwachsen der Gemeinde auch das politische Mitspracherecht größer wird. Zu Beginn der Einheitsstadt bestand keine Einigkeit über die Höhe der Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer. Durch die Einheitlichkeit dieser Kennzahlen hätte ein einfacher Vollzug stattfinden können.

Im Bereich der Verwaltung gab es auch entscheidende Veränderungen. Ein Vorteil der Fusion war die Spezialisierung des Personals. Der Umfang des Aufgabenbereichs für den einzelnen Mitarbeiter wurde geringer. Dies ermöglicht einen effektiveren Einsatz des Personals.



Die Kenntnisse in den einzelnen Bereichen konnten somit verbessert werden. Bei den Verwaltungstätigkeiten konnte der Aufwand verringert werden. So ist zum Beispiel als Einheitsgemeinde für alle neun Stadtteile nur ein Haushaltsplan aufzustellen.

Die räumliche Verteilung der Beschäftigten der Kernverwaltung konnte nicht optimal gelöst werden. Ein Gebäude, in dem alle Fachgebiete untergebracht werden konnten, existierte nicht. Ein zentrales Verwaltungsgebäude hätte die Einsparungen vergrößert. Durch die räumliche Trennung ist der Informationsaustausch nicht optimal gewährleistet. Auf Grund der größeren Präsenz und der verkehrsgünstigen Lage der Stadt Leinefelde-Worbis konnte die Attraktivität als Gewerbe- und Industriestandort verbessert werden.

## **9 Zusammenfassendes Fazit & Prognose für die weitere Entwicklung**

Der Entschluss, eine große Einheitsgemeinde wie Leinefelde-Worbis zu gründen, war eine zukunftsorientierte Maßnahme. Nach acht Jahren andauernder Einheitsstadt überwiegen die positiven Entwicklungsmerkmale. Um eine genauere Prognose zu treffen, ist sicherlich ein größerer Zeitraum notwendig. Zusammenschlüsse im öffentlichen Bereich sind nicht mit denen im privaten Sektor zu vergleichen. Dort sind die finanziellen Auswirkungen allein entscheidend. Kommt es im öffentlichen Bereich zu einem Zusammenschluss, stehen die finanziellen Aspekte auf einer Stufe mit der Erfüllung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises. Dabei kann bei der Schaffung der neuen Strukturen nicht immer nur nach wirtschaftlich vernünftigen Handlungsweisen verfahren werden. Durch die Verpflichtungen der Politiker gegenüber den Bürgern, die diese Entscheidung mittragen, sind zumeist Kompromisse bei der Lösungsfindung zu berücksichtigen. Diese spiegeln nicht immer die, für Fachleute, entscheidenden Kriterien wieder. Die Entscheidung, mehrere Verwaltungsgebäude für die Verwaltungsangestellten zu betreiben, war zum Beispiel eine solche. Auf Grund der beiden Interessenlager auf der Leinefelder und auf der Worbiser Seite wurde folglich dieser unwirtschaftliche Kompromiss getroffen.

Insgesamt gesehen, ist die neu entstandene große Gemeinde positiv zu bewerten. Der Bau der Umgehungsstraße von Worbis in den Jahren 2010 und 2012 zeigt, dass bei der Verteilung von Fördergeldern für infrastrukturelle Maßnahmen ein eindeutig größeres Mitsprachepotenzial entstanden ist. Auch die Tatsache, der Übernahme von Standesamtsaufgaben der benachbarten Landgemeinde „Am Ohmberg“ ab dem 01.12.2011 zeigt die exponierte Stellung der Stadt im Landkreis Eichsfeld. Die Größe der Stadt Leinefelde-Worbis garantiert eine wirtschaftlich bessere Durchführung dieser Aufgaben. Daraus könnten sich weitere Anschlüsse, an die bereits mit neun Gemeinden große Kommune, anbahnen. Die Entscheidung, eine große Stadt mit den umliegenden Orten in einer Einheitsgemeinde zusammen zu schließen, ist eine Möglichkeit beide Seiten zu stärken. Der ländliche Raum profitiert von der Infrastruktur, die in der Stadt vorhanden ist. Die Stadt wiederum kann durch die höhere Einwohnerzahl eine positive Entwicklung in Sachen Zuweisungen und Fördergeldern vollziehen. Sind die einzelnen Entscheidungsträger einig und ermöglichen sie so das Vorankommen aller Stadtteile, hat die Stadt Leinefelde-Worbis eine sehr gute Entwicklungschance.

## **I Abkürzungsverzeichnis**

BAB	Bundesautobahn
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EU	Europäische Union
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SEHN	Südharz-Eichsfeld-Hainich-Netz
ThStBauFR	Thüringer Städtebauförderungsrichtlinien
ThürAufEVO	Thüringer Verordnung über die Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürVerf	Thüringer Verfassung
	v.H. von Hundert

# Anhang

Anlage 1	Tabelle über die Entwicklung des kommunalen Finanzausgleiches
Anlage 2	Vergleich der Steuerkraftmesszahlen
Anlage 3	Investitionsmaßnahmen 2004-2009

## Anhang 1 - Entwicklung der Schlüsselzuweisungen

Eigene Darstellung, Zahlen vom Thüringer Landesamt für Statistik, Schlüsselzuweisungen 2003 Breitenbach, Leinefelde, Wintzingerode und Worbis, Schlüsselzuweisungen 2004-2009 Stadt Leinefelde-Worbis, Internet

	Einheit	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Einwohner lt. § 32 Abs.1 ThürFAG	Personen	21.871	21.463	21.097	20.885	20.675	20.419	20.223
Steuerkraftmesszahl	EUR	7.463.791	6.590.351	8.689.443	8.173.482	8.604.261	10.004.623	8.764.851
Bedarfsmesszahl	EUR	15.675.063	16.575.685	15.755.798	15.953.076	16.841.323	17.880.655	19.954.612
Schlüsselzuweisung	EUR	5.954.191	7.209.086	5.009.528	5.508.162	5.827.762	5.513.223	7.832.833

## Anlage 2:

Eigene Darstellung, Zahlen vom Thüringer Landesamt für Statistik,  
Umlagegrundlagen der Gemeinden 2003-2011, Internet

Vergleich der Steuerkraft-  
messzahl

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Leinefelde- Worbis										
	Einwohner lt. § 32 Abs. 1 Thür FAG	21.871	21.463	21.097	20.885	20.675	20.419	20.223	19.951	19.761
	Steuerkraft- messzahl	7.463. 791	6.590. 351	8.689. 443	8.173. 482	8.604. 261	10.004. 623	8.764.8 51	9.839.4 46	10.386. 707
	je Einwohner	341	307	412	391	416	490	433	493	526
Sondershau- sen										
	Einwohner lt. § 32 Abs. 1 Thür FAG	22.753	22.487	22.145	21.910	21.626	24.532	24.182	23.747	23.483
	Steuerkraft- messzahl	7.402. 399	6.694. 021	7.757. 783	7.071. 144	8.255. 020	9.738.1 60	11.863. 409	10.927. 393	11.320. 290
	je Einwohner	325	298	350	323	382	397	491	460	482
Bad Langen- salza										
	Einwohner lt. § 32 Abs. 1 Thür FAG	19.843	19.861	18.994	18.814	18.689	18.567	18.392	18.296	18.150
	Steuerkraft- messzahl	4.907. 106	6.214. 451	4.880. 304	5.156. 655	6.007. 373	5.549.0 85	7.647.7 17	6.834.3 49	7.181.6 79
	je Einwohner	247	313	257	274	321	299	416	374	396

### Anlage 3

Eigene Darstellung, Zahlen von Stadt Leinefelde-Worbis, Kämmerei,  
Aufstellung der Investitionsmaßnahmen in den Stadtteilen, internes  
Papier

Investitionsmaßnahmen  
2004-2009

Stadt- teil	Leine- felde	Worbis	Beuren	Bir- kungen	Brei- tenbach	Brei- tenholz	Kalt- ohm- feld	Kirch- ohm- feld	Wint- zinge- rode
Investi- tionen 2004- 2009 in €	30.025. 000	11.460. 000	4.847.0 00	2.045.0 00	966.000	325.000	469.000	565.000	266.000
Investi- tionen pro Ew. in €	3.188	2.357	4.847 (1.282)	1.410	958	605	2.563	1.305	482

## Literaturverzeichnis

BVerfG (1988): *Beschluss vom 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2BvR 1628/83, in Fundstelle 79, 127, nach Juris*

Dönhoff, U. (2012): *Stadt Sondershausen, Städtetz SEHN*,  
[http://www.staedtenetz-sehn.de/cms/  
front\\_content.php?idcat=2](http://www.staedtenetz-sehn.de/cms/front_content.php?idcat=2), Abruf: 2012

Frauenprojekt Tourisma/ZukunftsWerkStadt: *Stadtgeschichte Leinefelde*,  
[http://www.leinefelde-worbis.de/Leinefelde/  
index95.html?inline=114&&](http://www.leinefelde-worbis.de/Leinefelde/index95.html?inline=114&&), Abruf: 14.07.2012

Hannes R., Matern-Rehm, S. (2010): *Kommunalfinanzen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften,

Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (2010): *Aufwertung und nachhaltige Entwicklung der Gesamtstadt: "ZukunftsWerkStadt"*, Stand: 11.03.2010, <http://www.stadtumbau-ost.info/index.php?request=/praxis/detail.php?id=1>, Aufruf: 14.07.2012

Junker, M. (2007): *Runderlass des Innenministeriums zur Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen*, Stand:10.01.2007, [http://www.voeb.de/download/de/themen/publicfinance/.../  
kf\\_mv\\_02.pdf](http://www.voeb.de/download/de/themen/publicfinance/.../kf_mv_02.pdf), Aufruf: 28.07.2012

Landesregierung (2008): *Städtebauförderungsrichtlinien*,

Lintzel, E. (2004): *Redebeitrag anlässlich der Anhörung des Innenausschusses des Thüringer Landtags*, internes Papier



- Ministerium für Bau und Verkehr: *Landesentwicklungsplan (2004)*, Stand:2004,  
<http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmbv/landesplanung/plaene/lep2004download.pdf>, Aufruf: 17.08.2012
- Zimmermann, H. (1999): *Kommunalfinanzen: Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft,
- Reinhardt, G. (2003): *Stellungnahme der Stadt Leinefelde im Gesetzgebungsverfahren*, 11.11.2003, internes Papier
- Reinhardt, G. (2004): *Redebeitrag anlässlich der Anhörung des Innenausschusses des Thüringer Landtags*, 22.01.2004, internes Papier
- Reinhardt, G (2009): *Rechenschaftsbericht des Haushaltsjahres 2009*, Stand: Februar 2011, internes Papier
- Reinhardt, G. (2004): *Haushaltssatzung der Stadt Leinefelde-Worbis für das Haushaltsjahr 2004*, internes Papier
- Reinhardt, G. (2005): *Haushaltssatzung der Stadt Leinefelde-Worbis für das Haushaltsjahr 2005*, internes Papier
- Reinhardt/Lintzel: *Einheitsstadt Leinefelde-Worbis*, Stand: Mai 2003, internes Papier
- Reinhardt, G.,Lintzel, E. (2002): *Verwaltungsvorlage über eine mögliche Auflösung der VG „Am Ohmgebirge“ Worbis und die Neubildung einer Einheitsstadt Worbis und Leinefelde*, 29.05.2002, internes Papier
- Scheube, A.,Sedlacek, P. (2007): *Kommunale Neugliederung zwischen Hainich und Hörselberg: zur Machbarkeit eines Zusammenschlusses der Gemeinden Behringen, Brüheim, Friedrichswerth, Haina, Hörselberg und Sonneborn sowie Ebenheim, Mechterstädt und Weingarten*, Universität Jena, Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie und Regionalentwicklung,

Schollmeyer, D. (2002): *Vermerk über ein im Thüringer Innenministerium geführtes Gespräch zum Thema „Kommunale Zusammenarbeit Leinefelde-Worbis“*, internes Papier

Staatsministerium des Innern, Freistaat Sachsen (2011): *Leitfaden für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden im Freistaat Sachsen*, Stand: Januar 2011, [http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale\\_Verwaltung/Leitfaden\\_Gemeindezusammenschluesse\\_SMI\\_und\\_SSG.pdf](http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/Leitfaden_Gemeindezusammenschluesse_SMI_und_SSG.pdf), Aufruf: 28.07.2012

Stadt Leinefelde-Worbis/Kämmerei: *Aufstellung der Investitionsmaßnahmen 2004-2009 in den Stadtteilen*, Diskussionspapier zu den Einwohnerversammlungen vom 23.03.2010 bis 22.04.2010, internes Papier

Thüringer Landesamt für Statistik: *Bevölkerung Leinefelde*, <http://www.statistik.thueringen.de/datenbank/portrait.asp?TabelleID=gg000102&auswahl=gem&nr=61064&Aevas2=Aevas2&tit2=&TIS=&SZDT=>, Aufruf: 20.07.2012

Bevölkerung Birkungen (2012):  
<http://www.statistik.thueringen.de/datenbank/portrait.asp?TabelleID=gg000102&auswahl=gem&nr=61008&Aevas2=Aevas2&tit2=&TIS=&SZDT=>, Aufruf: 20.07.2012

Bevölkerung Beuren (2012):  
<http://www.statistik.thueringen.de/datenbank/portrait.asp?TabelleID=gg000102&auswahl=gem&nr=61006&Aevas2=Aevas2&tit2=&TIS=&SZDT=>, Aufruf: 20.07.2012

Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung nach Kreisen (2012):  
<http://www.tls.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=kz000111%7C%7C>, Aufruf: 29.07.2012



- Usbeck, H. (2002): *Regionale Entwicklungskonzepte in Thüringen*, November 2002, [https://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmbv/landesplanung/regionalentwicklung/rek\\_in\\_thueringen.pdf](https://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmbv/landesplanung/regionalentwicklung/rek_in_thueringen.pdf), Aufruf: 21.07.2012
- GG (2010): *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland i.d.F. der Bekanntmachung* v. 23.05.1949 (BGBl. S.1), zuletzt geändert durch Gesetz v. 21.07.2010 (BGBl. I S.944)
- ThürVerf (1993): *Verfassung des Freistaats Thüringen i.d.F. der Bekanntmachung* v. 25.10.1993 (GVBl. S.625), zuletzt geändert durch Gesetz v. 11.10.2004 (GVBl. S.745)
- ThürFAG (2012): *Thüringer Finanzausgleichsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung* v. 20.12.2007 (GVBl. S.259), zuletzt geändert durch Gesetz v. 02.03.2012 (GVBl. S.93)
- Thüringer Gesetzes zur Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden (2004): *Thüringer Gesetzes zur Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden Breitenbach, Ferna, Gerstungen, Lauchröden, Stadt Leinefelde, Markt gölitz, Oberellen, Probstzella, Seifartsdorf, Silbitz, Unterellen, Wintzingerode und Stadt Worbis i.d.F. der Bekanntmachung* vom 08.03.2004 (GVBl. S.329, ber. S.502)
- ThürKO (2011): *Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung i.d.F. der Bekanntmachung* v. 28.01.2003 (GVBl. S.41), zuletzt geändert durch Gesetz v. 21.12.2011 (GVBl. S.531)
- ThürAufEVO (2009): *Thüringer Verordnung über die Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit i.d.F. der Bekanntmachung* v. 07.09.1993 (GVBl. S.617), zuletzt geändert durch Verordnung v. 08.12.2009 (GVBl. S.782)

